

Mission  
Interministérielle  
d'Inspection du  
Logement Social

**Miilos**

# RAPPORT PUBLIC 2011



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES ET DU  
LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES ET DU  
COMMERCE EXTÉRIEUR

# SOMMAIRE

1	<b>ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2011</b> 2 1.1. la programmation des contrôles 3 1.2. les contrôles effectués par la Miilos en 2011 4 1.3. la répartition des contrôles 5 1.4. constats opérés par la Miilos ayant donné lieu à des suites administratives 7 1.5. les suites pénales données aux rapports 10
2	<b>GOUVERNANCE DES ORGANISMES HLM</b> 14 2.1. le cadre juridique des contrats des directeurs généraux d'offices publics de l'habitat - rémunération et indemnités 15 2.2. l'application des règles de la commande publique par les organismes du secteur HLM 25
3	<b>POLITIQUE SOCIALE</b> 34 3.1. premier bilan des agréments nés de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, pour les organismes contrôlés par la Miilos 35 3.2. les associations : des partenaires incontournables du logement très social 35 3.3. l'accompagnement social : un terrain sur lequel les bailleurs sociaux classiques restent à la marge 37 3.4. un droit au logement opposable qui peine à se mettre en oeuvre selon les territoires 38 3.5. une demande de plus en plus quantifiable qui sur un même territoire positionne les bailleurs sociaux comme des concurrents 39 3.6. un système d'attribution des logements sociaux qui ne répond plus aux réalités des organismes implantés en zone tendue 40 3.7. une gestion des loyers de plus en plus complexe et qui reste perfectible pour un tiers des organismes contrôlés 41
4	<b>STRATÉGIE PATRIMONIALE DES BAILLEURS SOCIAUX</b> 44 4.1. de la circulaire du 3 mai 2002 relative aux plans stratégiques de patrimoine à la loi du 25 mars 2009 imposant les conventions d'utilité sociale 45 4.2. le développement de l'offre : des enjeux très différents d'un territoire à l'autre 47 4.3. l'intégration des enjeux du développement durable dans la construction neuve : une implication incontestable de la majorité des organismes HLM 50 4.4. l'entretien du patrimoine : un enjeu de qualité de service et des exigences accrues 50 4.5. le respect des exigences réglementaires 51 4.6. la politique de vente du patrimoine : une démarche mise en oeuvre par un nombre limité d'organismes 52
5	<b>COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE</b> 56 5.1. répartition globale des observations par type d'organisme 57 5.2. gestion de la dette 59
6	<b>RESTRUCTURATION DANS LE SECTEUR HLM</b> 64 6.1. la restructuration des organismes HLM du point de vue réglementaire : organismes contrôlés en 2011 gérant moins de 1 500 logements, ou plus de 50 000 logements 65 6.2. les restructurations constatées lors des contrôles 66 6.3. analyse de la participation des organismes contrôlés à des groupes 72 6.4. analyse des mises en commun de moyens et structures de coopération observées dans les contrôles de la Miilos en 2011 74
7	<b>MOYENS MIS EN ŒUVRE</b> 82 7.1. les moyens humains 83 7.2. les relations sociales 86 7.3. la formation professionnelle 86 7.4. le budget de fonctionnement 88 7.5. informatique 89
8	<b>ANNEXES</b> 90 8.1. organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2011 (par région) 91 8.2. lexique 97

# PRÉAMBULE

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

L'année 2011 s'est traduite par une continuité dans le nombre de contrôles et de rapports produits :

- 147 contrôles ont été ouverts ;
- 151 rapports provisoires ont été adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire ;
- 155 rapports définitifs, recouvrant 17 % du total du parc locatif social, ont été produits et diffusés aux autorités ayant à en connaître. Près de 70 % de ces rapports, soit 106, ont concerné 59 offices publics de l'habitat (OPH) et 47 sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM), soit les deux familles de bailleurs majoritaires dans le secteur du logement social. Les 49 autres rapports d'inspection ont concerné 12 sociétés d'économie mixte immobilières, 20 sociétés coopératives d'HLM, 11 associations ou groupements d'intérêt économique (GIE) et 5 contrôles divers.

Le rapport public d'activité pour 2011 est, pour l'essentiel, constitué de cinq synthèses thématiques s'appuyant sur une analyse systématique des rapports de contrôle produits au cours de cet exercice.

Le premier thème porte sur la gouvernance des organismes HLM, avec un examen particulier de la mise en œuvre du nouveau statut des directeurs généraux d'offices publics de l'habitat issu du décret du 12 octobre 2009, ainsi que sur les conditions d'application des règles de la commande publique dans le secteur HLM.

Dans la continuité des analyses opérées dans les rapports publics d'activité des années précédentes, trois thèmes sont consacrés respectivement à la politique sociale, à la stratégie patrimoniale des bailleurs sociaux et à leur situation comptable et financière.

Le dernier thème est consacré aux restructurations dans le secteur HLM et vise notamment à mesurer l'impact des mesures de regroupement des collecteurs du 1 % sur l'organisation de leurs filiales dédiées au logement social.

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

Le chef-adjoint de la Miilos

Daniel Dauvet

1

## ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2011





## 1.1 LA PROGRAMMATION DES CONTRÔLES

Conformément à l'article 6 du décret n° 93-236 du 22 février 1993 portant création de la Mission interministérielle d'inspection du logement social, la programmation initiale des contrôles à ouvrir en 2011 a été arrêtée le 21 décembre 2010 par le chef de la Miilos. Les grandes orientations de cette programmation avaient été fixées par le comité directeur de la Miilos lors de sa réunion du 10 décembre 2010.

Ce programme a été arrêté, comme chaque année, après consultation des préfets et en concertation avec les Chambres régionales des comptes et les services de la DGFIP. Pour 2011, le comité directeur avait retenu, comme thèmes prioritaires de contrôle :

- L'accès au logement des personnes défavorisées, dont la mise en œuvre du droit au logement opposable ;
- Les organismes de logement social et l'accompagnement social ;
- La composition de l'endettement des organismes de logements sociaux et en particulier les risques liés à la souscription éventuelle de certains produits structurés ;
- La politique de développement durable menée dans les organismes contrôlés, notamment son incidence sur les charges locatives.

La programmation initiale 2011 comportait 190 contrôles, y compris 25 contrôles inscrits en « réserve ». La « réserve » est une variable d'adaptation de la charge de travail aux moyens disponibles ; elle permet également d'effectuer des contrôles imprévus, notamment pour compléter le contrôle des organismes d'un groupe ou pour mener des contrôles à la demande des ministres.

Les 190 contrôles de la programmation initiale complète représentaient une surcharge significative par rapport aux moyens prévisionnels dont la Miilos pouvait espérer disposer en 2011. Le tableau ci-dessous rend compte des écarts entre la programmation initiale et les 147 contrôles effectivement ouverts en 2011 par la Mission, compte tenu des évolutions de la programmation en cours d'année.

Types d'organisme	Programmés en 2011		Ouverts en 2011	
SA d'HLM	58	20,3 %	47	16,8 %
OPH	67	24,3 %	57	20,9 %
SEM	18	8,1 %	11	5,1 %
Coopératives	18	11,7 %	14	8,8 %
Associations et UES	15	--	11	--
Divers dont GIE	10	--	6	--
SACI/SACICAP	2	3,3 %	1	1,8 %
Total	190	--	147	--

*Répartition de la programmation 2011 par type d'organisme*

*Les % sont exprimés par rapport au nombre total d'organismes de chaque catégorie.*

Ce chiffre de 147 est en adéquation avec la capacité réelle de la Miilos à effectuer des contrôles et à produire leur rapport, une fois tenu compte de l'évolution des effectifs et de leur renouvellement.

## 1.2

**LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MILOS EN 2011**

Au cours de l'année 2011, la Mission d'inspection a établi 151 rapports provisoires adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire et elle a mis au point puis diffusé, après analyse des réponses reçues, 155 rapports définitifs.

Les principaux constats effectués sont mentionnés dans des fiches récapitulatives qui comportent notamment les points forts, les points faibles, les anomalies ou irrégularités relevés et la conclusion de chaque rapport.

Ces 155 rapports définitifs concernent pour :

- 30,3 % des sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM),
- 38,1 % des offices publics de l'habitat,
- 7,7 % des sociétés d'économie mixte (SEM),
- 12,9 % des sociétés coopératives d'HLM,
- 11,0 % d'autres organismes.

Le nombre de logements correspondant est de 802 087 soit plus de 17 % du total du parc locatif social.

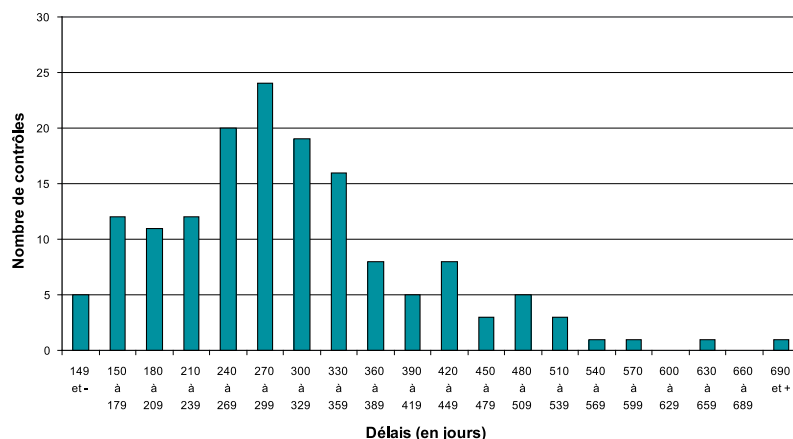
14 des 155 rapports définitifs produits par la Milos l'ont été conjointement avec des auditeurs de la DGFIP, chiffre en diminution par rapport à l'année 2010 qui en avait compté 23.

En 2011, ces contrôles ont presque tous porté sur des OPH à comptabilité publique à l'exception de deux SA d'HLM. Par ailleurs, 29 OPH à comptabilité publique ont été contrôlés sans le concours de la DGFIP.

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

	2007	2008	2009	2010	2011
Ouvertures de contrôle	159	186	155	161	147
Rapports provisoires	183	179	145	146	151
Rapports définitifs	184	172	151	158	155

Répartition des contrôles en fonction du délai entre l'ouverture  
et la diffusion du rapport définitif (rapports diffusés en 2011)



La durée des contrôles varie selon leur importance et leur complexité.

En 2011, la durée calendaire médiane de production d'un rapport de contrôle (entre l'ouverture du contrôle et la diffusion du rapport définitif) a été de 9,7 mois, en augmentation par rapport à l'année 2010 (8,8 mois).

Près de 78 % des rapports ont été produits en moins d'un an, valeur légèrement moins élevée qu'en 2010 (83 %), principalement en raison de la complexité accrue de plusieurs d'entre eux.

## 1.3 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES

Par type d'organisme :

	2009	2010	2011
SA et fondations	40	58	47
OPH	48	55	59
SEM	26	20	12
Coopératives	16	7	20
Associations et GIE	17	14	11
UES	2	1	2
Contrôles divers	2	2	3
SACI / SACICAP	0	1	1
TOTAL	151	158	155

## Par région :

	2009	2010	2011	Dont HLM et SEM	Nombre des organismes HLM / SEM	Pourcentage contrôlé en 2011
Alsace	5	15	5	5	44	11,4 %
Aquitaine	5	10	8	7	38	18,4 %
Auvergne	3	4	3	3	20	15,0 %
Basse-Normandie	8	5	4	4	26	15,4 %
Bourgogne	4	2	5	4	18	22,2 %
Bretagne	7	3	7	7	32	21,9 %
Centre	5	9	6	4	36	11,1 %
Champagne	5	2	2	2	19	10,5 %
Corse	1	0	0	0	4	0,0 %
Franche-Comté	0	4	3	3	17	17,6 %
Haute-Normandie	9	2	4	4	32	12,5 %
Île-de-France	40	40	40	34	184	18,5 %
Languedoc- Roussillon	3	4	5	5	24	20,8 %
Limousin	0	3	0	0	13	0,0 %
Lorraine	4	7	5	3	38	7,9 %
Midi-Pyrénées	6	11	4	4	37	10,8 %
Nord Pas-de-Calais	10	11	8	6	41	14,6 %
Pays-de-la-Loire	5	5	8	8	44	18,2 %
Picardie	5	1	9	8	24	33,3 %
Poitou-Charentes	2	5	1	1	24	4,2 %
Provence-Alpes- Côte d'Azur	4	2	10	10	63	15,9 %
Rhône-Alpes	18	12	15	13	90	14,4 %
Outre-mer	2	1	3	3	23	13,0 %
TOTAL	151	158	155	138	891	15,5 %



## CONSTATS OPÉRÉS PAR LA MILOS AYANT DONNÉ LIEU À DES SUITES ADMINISTRATIVES

Le champ de compétence de la Miilos est très large sur le secteur du logement social puisqu'il vise :

- à vérifier l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État et le respect par les organismes contrôlés des dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur mission de construction et de gestion du logement social ;
- à procéder à une évaluation d'ensemble de l'activité consacrée à cette mission, dans ses aspects administratifs, techniques, sociaux, comptables et financiers.

En 2011, 1 406 observations portant sur les différents aspects de la vie des organismes contrôlés ont été consignées dans les rapports de contrôle de la Miilos.

- Un peu plus de 40 % de ces observations a trait à la gouvernance, à l'organisation et au management.
- Une part à peu près équivalente traite de la politique sociale, des attributions de logement ou de la gestion locative.
- La situation financière des organismes représente environ 10 % des observations.

Par ordre de fréquence décroissante, les observations relatives à la gouvernance concernent notamment les groupements d'organismes et la mise en commun de moyens (sous la forme d'un groupement d'intérêt économique), le statut des dirigeants (avantages indus, conditions de rémunération), les conventions réglementées, ou encore la gestion de la dette (swaps, produits structurés). Les observations sur l'organisation et le management pointent les défauts de contrôle interne ou les manquements aux règles de la commande publique (code des marchés publics, ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005).

A ce « premier bloc », s'ajoutent encore des observations sur la stratégie patrimoniale, le développement du parc et la vente de patrimoine. La tenue de la comptabilité, qui représente à elle seule près de 10 % des observations, fait également partie de cette même classe d'observations.

Toujours par ordre de fréquence décroissante, la seconde famille d'observations, se décline selon les principaux thèmes suivants : gestion des attributions, niveau de loyers et charges, gestion locative (dont traitement des impayés), maintenance du parc, occupation du parc et qualité du service rendu aux locataires.

Enfin, les observations relatives à la situation financière se répartissent entre analyse financière rétrospective et analyse prévisionnelle avec une prépondérance pour le premier cas.

Les autres observations concernent des activités autres que l'activité locative sociale tels que la fonction de syndic de copropriété, l'aménagement, ou la promotion immobilière. Elles concernent aussi les opérations de rénovation urbaine ou le calcul des cotisations dues au titre de la CGLLS ou bien encore le calcul des prélèvements sur le potentiel financier.

Ces différentes observations sont soumises à une procédure contradictoire ainsi que le précise l'article L 451-1 déjà cité : « *Lorsque le contrôle de l'administration s'est conclu par un rapport, celui-ci est communiqué au président, ou dirigeant de l'organisme concerné qui dispose d'un mois pour présenter ses observations. Le rapport définitif et, le cas échéant, les observations de l'organisme contrôlé sont communiqués au directoire et au conseil de surveillance ou au conseil d'administration ou à l'organe délibérant en tenant lieu dès sa plus proche réunion pour être soumis à délibération.*

*L'autorité administrative met en demeure l'organisme contrôlé de procéder, dans un délai déterminé, à la rectification des irrégularités ou carences constatées.*»

Tous les rapports de contrôle sont soumis à une commission des suites. Cette commission, émanation du comité directeur, donne un avis aux ministres sur les suites à donner aux rapports de contrôle conformément à l'article 8 du décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la Mission interministérielle d'inspection du logement social<sup>2</sup>.

La mise en œuvre des suites décidées par les ministres est en général confiée au préfet par le ministre chargé du logement selon deux modalités différentes :

Dans le cas le plus fréquent, la nature des suites à donner est laissée à l'initiative du préfet : il s'agit donc de suites déconcentrées.

Dans les autres cas, des instructions particulières sont données au préfet pour lui indiquer précisément la nature des suites à donner. On parle alors de suites particulières. Cette seconde modalité est employée pour corriger les anomalies les plus graves relevées dans le cadre du contrôle. Il appartient alors au préfet, au vu de la délibération qui lui est transmise par l'organisme, d'apprécier si les mesures prises sont de nature à répondre aux observations du rapport de contrôle. Il peut mettre l'organisme en demeure de procéder, dans un délai déterminé, à la rectification des irrégularités ou carences éventuellement constatées par la Miilos. Il peut prononcer des sanctions pécuniaires d'un montant qui ne peut excéder l'équivalent de dix-huit mois du loyer du ou des logements concernés pour les manquements aux règles d'attribution et d'affectation des logements.

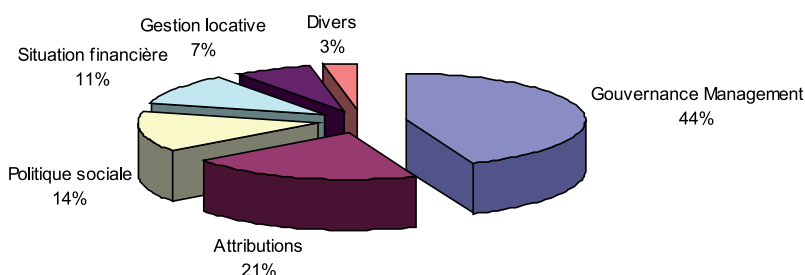
<sup>2</sup> « Le comité directeur examine les travaux réalisés par la mission. Il approuve le rapport annuel d'activité de la mission. Il peut donner un avis au ministre chargé du logement et, le cas échéant, au ministre chargé de l'économie ou au ministre chargé du budget sur les suites à donner aux rapports de la mission. Il peut déléguer cette fonction à la commission des suites définie à l'article 9 ci-après. Il est tenu informé des suites données à ces avis et du bilan de leur mise en œuvre par les organismes concernés. »

La Miilos peut être amenée à constater, à la faveur du contrôle sur place, certains manquements aux règles de sécurité : absence d'entretien des appareils à gaz, défauts de fonctionnement des ascenseurs, non conformité des installations électriques, absence de registre de sécurité, etc. Ces situations à risque se traduisent systématiquement par des observations et conduisent généralement à des suites particulières.

Au plan quantitatif, sur 155 rapports définitifs produits en 2011, près de 30 % (soit 46 rapports) ont fait l'objet de lettres d'instructions particulières du ministre au préfet après avis de la commission des suites. La fréquence de ces cas est en augmentation puisque, l'année précédente, sur les 158 rapports définitifs produits en 2010, 22 % seulement (soit 35 rapports) avaient fait l'objet de lettres d'instructions particulières.

En 2011, la répartition par thèmes des carences ou des irrégularités ayant donné lieu à des suites particulières a été la suivante :

Répartition par thème des carences ou irrégularités ayant donné lieu à des suites particulières (sources : APSC, données DHUP)



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

207 demandes de ce type ont été satisfaites en 2011 concernant 179 rapports différents. Elles émanaient principalement d'organismes HLM (35 %), de collectivités territoriales (15 %), de journalistes (8 %) ou encore d'associations ou de locataires (7 %).

## 1.5

**LES SUITES PÉNALES DONNÉES AUX RAPPORTS**

A titre préalable, il convient de rappeler que les agents publics ont l'obligation en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale d'informer le procureur de la République des crimes et des délits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions<sup>3</sup>.

A ce titre, parmi les 155 rapports diffusés aux organismes en 2011, neuf ont été portés à la connaissance du procureur de la République. Les transmissions opérées portent principalement sur des irrégularités concernant la rémunération et les indemnités perçues par les dirigeants d'organismes HLM, les règles de la commande publique et l'absence d'autorisation préalable du conseil d'administration en infraction avec les dispositions du code de commerce et du code de la construction et de l'habitation relatives aux conventions réglementées. Sur le rappel de la réglementation applicable, on pourra utilement se reporter au chapitre du présent rapport d'activité consacré à la gouvernance des organismes HLM.

Les faits transmis font l'objet ci-dessous d'une présentation thématique. L'attention du lecteur est donc attirée sur le fait que certains rapports communiqués comportent un cumul des pratiques irrégulières exposées.

**Rémunération et indemnités perçues indûment par les dirigeants d'organismes HLM**

- rémunération fixée irrégulièrement par la direction générale et la présidence (parties au contrat de droit public) : rémunération du DG de l'office fixée sans décision du ministre chargé de la construction et de l'habitation et du ministre chargé des finances. Le seuil à partir duquel une décision ministérielle s'imposait était de 98 624 € en 2009 ;
- rémunérations fixées compte tenu notamment d'une application rétroactive irrégulière du décret du 12 octobre 2009 relatif aux directeurs généraux des offices publics de l'habitat ;
- versement d'une indemnité supérieure à 200 000 € par décision de la seule personne en charge de la présidence de l'OPH laquelle n'a pas saisi le conseil d'administration qui devait se prononcer sur le licenciement de l'agent proche de l'âge de la retraite ainsi que sur les conséquences financières de cette mesure ;

<sup>3</sup> « Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »



- octroi d'un véhicule de fonction à la personne en charge de la présidence de l'organisme HLM en infraction avec les dispositions du CCH en vertu desquelles le mandat des administrateurs d'organismes HLM est exercé à titre gratuit. Les constats opérés ont porté sur cet avantage indu ainsi que sur d'autres irrégularités.

### **Irrégularités constatées en matière de commande publique**

- manquements récurrents au code des marchés publics : recours pendant plus de 4 ans et demi au même prestataire de services sans appel d'offres; recours à des prestataires de services juridiques sans mesures de publicité et de mise en concurrence dans le cadre de pratiques de fractionnement et en l'absence de contrats écrits ; pratique des marchés dits « de régularisation » ;
- une entreprise déjà titulaire du marché précédent et actionnaire de l'organisme a été retenue à l'issue d'un appel d'offres qui a méconnu les principes fondamentaux du droit de la commande publique (absence de communication aux candidats de la pondération des critères de jugement des offres, modification des modalités d'appréciation des offres, absence de justification quant au choix de l'attributaire).

### **Irrégularités dues à l'absence d'autorisation préalable du conseil d'administration prévue par les dispositions du code de commerce et du code de la construction et de l'habitation relatives aux conventions réglementées<sup>4</sup>**

- la personne en charge de la présidence de l'organisme HLM a procédé à des recrutements de parents et de proches directement sous sa responsabilité, en ne les soumettant pas à l'autorisation préalable du conseil d'administration ;
- recrutement par la personne chargée de la direction générale d'une SA d'HLM d'un membre de sa famille. Le contrat de travail n'a pas été soumis à l'autorisation préalable du conseil d'administration ainsi que différentes décisions favorisant sa carrière (promotion, augmentations de rémunération) ;
- ventes de logements sociaux bénéficiant à des salariés d'une SA d'HLM (dont un était en charge des ventes) sans autorisation préalable du conseil d'administration. Ces ventes sont intervenues à des conditions particulièrement avantageuses (minoration du prix de

<sup>4</sup> Le régime des « conventions réglementées » a pour objectif de prévenir les risques de conflit d'intérêt. Il concerne les sociétés HLM et non HLM soumises aux dispositions du code de commerce (art. L. 225-38 et suivants). Les dispositions des articles L. 423-10 à L. 423-11-3 du CCH adaptent le régime des conventions réglementées prévu par le code de commerce aux organismes HLM investis d'une mission d'intérêt général et couvrent un champ plus large que les seuls dirigeants (salariés).

plus de 50 % par rapport à l'avis de France Domaine), sans mesures de publicité prévues par le CCH garantissant le droit de priorité des locataires et alors même que le CA avait décidé de réserver ces ventes aux seuls locataires ;

- location de bungalows à usage touristique<sup>5</sup> par une SA d'HLM à une association L'équilibre financier de l'association présidée par la personne chargée de la direction générale de cette même SA d'HLM était assuré exclusivement par de multiples aides indirectes (dette supérieure à 120 000 € et non recouvrée) allouées par l'organisme d'HLM. Ces aides sont intervenues en l'absence de convention encadrant les relations entre les deux entités. Il a été constaté que l'association disposait également d'administrateurs communs avec la SA d'HLM, la comptabilité et la trésorerie de l'association étant assurées par le chef comptable de l'organisme HLM.

### Divers

- il a été relevé qu'un groupement d'intérêt économique dont sont membres des organismes HLM investis d'une mission d'intérêt général, a réalisé des prestations pour le compte de sociétés de droit privé du secteur marchand, dont une société de droit bulgare intervenant dans l'immobilier haut de gamme. Ces opérations se sont réalisées dans des conditions préjudiciables à l'intérêt desdits organismes (prestations facturées sans lien avec le coût réel, absence de facturation de certaines prestations) ;
- un salarié d'un organisme HLM (collaborateur de cabinet du président puis chargé de mission) a produit un faux diplôme de maîtrise lors de son recrutement et s'est prévalu de diplômes qu'il n'a pas obtenus ;
- la Mission d'inspection a constaté une irrégularité relative à la tenue de caisse d'une société d'économie mixte pendant le contrôle qui a conduit le président de l'office à porter plainte auprès du procureur de la République.



<sup>5</sup> Pratique irrégulière au regard de l'objet social d'une SA d'HLM (art. L 422-3 du CCH).

## Décision de justice en matière pénale

- Condamnations pénales

Un rapport de contrôle transmis au procureur de la République en 2010 a donné lieu à un jugement. Le tribunal correctionnel a reconnu coupable la personne en charge de la direction générale des chefs de prise illégale d'intérêts et de détournement de fonds.

A ce titre, elle a été condamnée à une peine de deux ans de prison, dont un avec sursis, assorti de 20 000 € d'amende, d'une interdiction définitive d'exercer la fonction de direction générale d'OPH, ainsi qu'au versement de la somme de 182 000 € à l'office qui avait déposé plainte à son encontre. La personne en charge de la direction générale adjointe de l'office, à quant à elle, été condamnée à une peine de trois mois de prison avec sursis et à verser 25 000 € à l'office.

Enfin, l'ancienne personne en charge de la présidence de l'office a été condamnée à six mois de prison avec sursis et à une amende de 3 000 €. Ces condamnations sont frappées d'appel.

- Inexécution des décisions de justice par les organismes

Dans le cadre du contrôle d'un OPH, la Miilos a constaté que l'organisme n'a pas procédé à l'exécution d'une décision de justice en matière pénale<sup>6</sup> condamnant l'ancienne personne en charge de la direction générale à verser 119 000 € de dommages et intérêts à l'office alors que celle-ci est devenue définitive depuis 2007.

De même, il a été relevé, au cours du contrôle d'une SA d'HLM, l'absence de recouvrement effectif (étalement de la dette sur 141 ans) du montant de la condamnation d'un ancien salarié résultant d'une décision de justice pénale rendue en 2010 et devenue définitive<sup>7</sup>. De ce fait, l'organisme subissait un préjudice financier de l'ordre de 68 000 €.

<sup>6</sup> L'ancienne personne chargée de la direction générale a été condamnée pour prise illégale d'intérêt et escroquerie.

<sup>7</sup> L'ancien salarié a été condamné pour abus de confiance.

# 2

## GOUVERNANCE DES ORGANISMES HLM





En matière de gouvernance des organismes de logement social, la Miilos a procédé en 2011 à un examen particulier de la mise en œuvre du nouveau statut des directeurs généraux d'offices publics de l'habitat et des conditions d'application des règles de la commande publique dans le secteur HLM.

## 2.1

### LE CADRE JURIQUE DES CONTRATS DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX D'OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT - RÉMUNÉRATION ET INDEMNITÉS

Le décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009 relatif au statut des directeurs généraux (DG) d'offices publics de l'habitat définit les modalités et le niveau de rémunération de cette catégorie d'agents publics.

Au contraire de la situation antérieure qui donnait pouvoir à l'Etat pour fixer la rémunération<sup>8</sup>, le nouveau dispositif confère au conseil d'administration (CA) un pouvoir d'appréciation et une grande marge de manœuvre.

Au vu des enjeux juridiques et budgétaires que revêt ce nouveau dispositif pour la gouvernance des offices publics de l'habitat (OPH), la Miilos s'est attachée dans le cadre de ses contrôles à en mesurer l'application.

Les offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM), qui étaient des établissements publics administratifs (EPA), et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), qui étaient des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), ont été transformés de plein droit en OPH par l'ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007 portant création des offices publics de l'habitat.

Les OPH sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial.

A ce jour, les 272 OPH qui gèrent 2 206 000 logements sont dirigés par un directeur général qui a la qualité d'agent public, dans le cadre des orientations générales fixées par le CA.

La présentation ci-après du cadre juridique en vigueur intègre également les constats opérés dans le cadre des contrôles de la Miilos.

<sup>8</sup> L'Etat n'est plus compétent pour fixer la rémunération, au vu de la proposition du conseil d'administration, que ce soit le préfet, au vu de l'avis du trésorier-payeur général, ou les ministres chargés du logement et du budget par une décision conjointe (Cf. circulaire DHUP du 22 décembre 2009 relative au décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009).

### 2.1.1 Le cadre général applicable aux DG d'OPH

- Le contrat d'un DG d'OPH est un contrat de droit public et non un contrat de droit privé

Le contrat d'un directeur général d'office public<sup>9</sup> de l'habitat est un contrat de droit public<sup>9</sup> selon une jurisprudence constante<sup>10</sup>. Selon le Conseil d'Etat, les agents contractuels de droit public sont placés comme les agents titulaires, sous un régime statutaire et réglementaire<sup>11</sup>. Les dispositions qui les régissent peuvent, notamment en matière de rémunération, être modifiées librement par les pouvoirs publics, et les stipulations contractuelles contraires aux dispositions législatives et réglementaires, qui sont d'ordre public, doivent être écartées<sup>12</sup>.

Il en résulte que les dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH) relatives aux contrats des DG d'OPH s'imposent aux signataires du contrat comme au conseil d'administration. Les signataires ne peuvent donc invoquer leur accord de volonté ainsi que le principe de sécurité juridique pour déroger aux règles d'ordre public qui régissent depuis octobre 2009 le statut des DG d'OPH.

En outre, le régime juridique d'un contrat de DG d'OPH obéissant à un régime de droit public, le contentieux relatif à son exécution relève de la compétence du juge administratif. Autrement dit, les contrats des DG d'OPH ne sont pas soumis aux règles du code du travail à l'exception de l'intéressement et de l'allocation-chômage<sup>13</sup>.

Tel est le sens des observations formulées par la Miilos lorsqu'il a été constaté que ces règles n'étaient pas appliquées.

- Le contrat d'un DG d'OPH doit être un contrat écrit signé par le président après autorisation du conseil d'administration

L'article L. 421-12 du CCH dispose que « *Le directeur général dirige l'activité de l'office dans le cadre des orientations générales fixées par le conseil d'administration. Il est recruté par un contrat à durée indéterminée. Néanmoins, lorsque le directeur général est recruté par la voie du détachement, la durée du contrat est liée à celle du détachement (...)* ».

<sup>9</sup> Le contrat du DG est régi par les dispositions générales du droit public établies par le décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale, sauf lorsque le décret n° 2009-1218 prévoit des règles spécifiques qui y dérogent expressément (Circulaire de la DHUP du 22 décembre 2009 relative au décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009).

<sup>10</sup> Le directeur général d'un OPH demeure un agent public en application d'une jurisprudence établie (CE, 26 janvier 1923, Robert Lafreygère ; CE, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau et CE, 15 décembre 1967, Level). Le directeur d'un office public d'aménagement et de construction a la qualité d'agent public contractuel (CE, 14 juin 2004, Leplatre c/ OPAC de Dreux, n°250695).

<sup>11</sup> Rapport public 2003 EDCE (études et documents du Conseil d'Etat) n°54, p. 340.

<sup>12</sup> CE, Sect. 25 mai 1979, Rabut.

<sup>13</sup> en matière d'intéressement (art. L. 3311-1 et s. du code du travail) et d'assurance chômage (art. L. 351-12-3° du code du travail).

Par ailleurs, en application de l'article R. 421-16 du CCH, le CA est doublement compétent : il nomme le DG , sur la proposition de son président et il autorise celui-ci à signer le contrat au nom de l'office. Le contrat de droit public est donc un contrat écrit, y compris lorsque l'intéressé a la qualité de fonctionnaire. De telles attributions ne peuvent être déléguées au bureau.

Cette obligation constante fixée par la réglementation d'avoir un contrat écrit n'a pas été modifiée par le décret de 2009. Par conséquent, la Miilos a été amenée à formuler des observations en l'absence totale de contrat écrit. A ce titre, il a été relevé qu'un CA ayant nommé un DG avait autorisé le président à signer le contrat entre l'office et l'intéressé. Mais, l'absence irrégulière de signature par le président, depuis 2008 s'est avérée également source d'insécurité juridique quant au respect des droits et obligations du DG notamment en cas de cessation de fonctions.

L'obligation de recourir à un contrat écrit s'impose dans tous les cas de figure, comme le rappelle la circulaire de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du 22 décembre 2009 relative au décret du 12 octobre 2009 : le directeur général est toujours recruté par un contrat, qu'il vienne du secteur privé ou du secteur public.

Enfin, la Miilos a rappelé que les autorisations ministérielles de cumul de fonctions<sup>14</sup> octroyées aux DG d'OPH n'ont pas pour effet d'exonérer les offices de leur obligation d'établir un contrat écrit de droit public fixant la rémunération des directeurs généraux. La rémunération du DG ne peut être versée par le biais d'une autre personne morale (SA d'HLM) au moyen d'une convention conclue avec l'office.

#### • Entrée en vigueur du décret du 12 octobre 2009 et dispositions transitoires

Les dispositions d'ordre public du décret du 12 octobre 2009 s'appliquent aux contrats en cours.

Les agents contractuels de droit public étant placés sous un régime statutaire et réglementaire<sup>15</sup>, les clauses du contrat contraires aux dispositions législatives et réglementaires d'ordre public doivent être écartées<sup>16</sup>.

Il en résulte que les dispositions du décret devaient dès l'entrée en vigueur de ce dernier s'incorporer aux contrats des directeurs généraux d'OPH en cours à cette date.

<sup>14</sup> A noter que le décret-loi du 9 octobre 1937 portant dérogation aux dispositions du décret du 29 octobre 1936 sur les cumuls ayant été abrogé par l'article 23 de la loi de modernisation de la fonction publique n° 2007-148 du 2 février 2007, il doit être fait application du droit commun de la fonction publique.

<sup>15</sup> Rapport public 2003 EDCE (études et documents du Conseil d'Etat) n°54, p. 340.

<sup>16</sup> CE, Section 25 mai 1979, Rabut, CE, 14 juin 2004, Leplatre.

- **Les dispositions du décret ne sauraient avoir un effet rétroactif.**

En application d'un principe général du droit dégagé par le Conseil d'Etat, l'entrée en vigueur rétroactive des actes administratifs est prohibée.

Le décret du 12 octobre 2009<sup>17</sup> ne comporte aucune disposition permettant de faire application du nouveau système de rémunération des DG d'OPH pour une période antérieure à son entrée en vigueur<sup>18</sup>.

Or, la Miilos a constaté l'existence d'une telle pratique : l'octroi d'une augmentation de rémunération d'un montant de 16 000 € découlant d'une application rétroactive irrégulière du décret.

Les dispositions transitoires permettent le seul maintien de la rémunération initiale.

L'article 3 du décret du 12 octobre 2009 permet aux directeurs généraux en fonction à la date de l'entrée en vigueur du décret (le 14 octobre) de conserver leur mode de rémunération annuelle brute sous une condition : lorsque le dispositif de détermination de la rémunération issu de ce décret leur est défavorable<sup>19</sup>.

Cet article ne couvre que le seul maintien de la rémunération initiale du DG laquelle n'intègre pas les avantages annexes tels que le véhicule de fonction.

La Miilos a constaté le maintien irrégulier de véhicules de fonction au profit de DG d'OPH gérant un parc social de moins de 5 000 logements.

### 2.1.2 La rémunération

La rémunération d'un DG d'OPH comprend une part forfaitaire et une part variable<sup>20</sup>. Celles-ci sont fixées librement par le conseil d'administration dans la limite des plafonds prévus par les textes et des autres dispositions d'ordre public qui trouvent à s'appliquer.

- **La part forfaitaire de rémunération**

La part forfaitaire est fixée proportionnellement au nombre de logements gérés par l'organisme.

<sup>17</sup> Publié au JORF le 13 octobre 2009 et entré en vigueur le 14 octobre 2009.

<sup>18</sup> Ce à quoi il n'aurait d'ailleurs pas pu procéder faute de disposition législative l'y habilitant.

<sup>19</sup> « L'application des dispositions de l'article R. 421-20 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue du présent décret, ne peut avoir pour effet de fixer la rémunération annuelle brute des directeurs généraux en fonction dans un office public de l'habitat à la date d'entrée en vigueur du présent décret à un montant inférieur à celui dont ils bénéficiaient à cette même date ».

<sup>20</sup> Art. R. 421-20 du CCH.



Le contrat conclu entre l'OPH et le DG détermine le montant de la part forfaitaire. Ce montant est fixé dans la limite d'un plafond calculé, conformément au tableau ci-dessous, en fonction du nombre de logements locatifs gérés par l'organisme quels que soient leurs statuts (prêt locatif intermédiaire ou social, fonds propres).

Tableau du décret du 12 octobre 2009  
(art. R. 421-20 du code la construction et de l'habitation)

Nombre de logements locatifs gérés par office (L)	Montant maximal de la part forfaitaire
<b>Inférieur à 2 000</b>	<b>45 000 € + (10 X L) €</b>
<b>Compris entre 2 000 et 5 000 exclus</b>	<b>50 000 € + (7,5 X L) €</b>
<b>Compris entre 5 000 et 10 000 exclus</b>	<b>77 500 € + (2,00 X L) €</b>
<b>Compris entre 10 000 et 15 000 exclus</b>	<b>82 500 € + (1,50 X L) €</b>
<b>Compris entre 15 000 inclus et 30 000 exclus</b>	<b>94 950 € + (0,67 X L) €</b>
<b>Egal ou supérieur à 30 000</b>	<b>97 050 € + (0,60 X L) €</b>

Pour les logements locatifs « classiques »<sup>21</sup>, doivent être comptabilisés : ceux dont l'office est propriétaire et qu'il gère effectivement, et ceux qu'il gère le cas échéant pour le compte d'un tiers. Autrement dit, il n'est pas possible que des logements locatifs « classiques » dont la gestion est confiée à un tiers par la voie d'un mandat de gestion puissent être pris en compte pour le calcul de la part forfaitaire de la rémunération du DG.

Pour les logements-foyers, le calcul intègre ceux dont l'office est propriétaire ou qu'il gère pour le compte de tiers, y compris les logements dont la gestion est confiée à un tiers par la voie d'une convention de location.

**La part forfaitaire peut être augmentée dans trois hypothèses et sous certaines conditions.**

La part forfaitaire peut être augmentée en cas de hausse du nombre de logements locatifs gérés se traduisant par un changement de tranche, mais également si cette hausse n'aboutit pas à un changement de tranche. Enfin, la rémunération évolue en fonction de la revalorisation annuelle des rémunérations des dirigeants des entreprises publiques.

Toute augmentation de la part forfaitaire, en cas d'augmentation du nombre de logements locatifs gérés, doit donner lieu à un avenant obligatoirement soumis à la délibération du CA, conformément à l'article R. 421-16-10° du CCH. Il a ainsi été relevé des clauses non conformes aux dispositions du CCH prévoyant une augmentation automatique de la part forfaitaire.

<sup>21</sup> Logements familiaux et ordinaires.

Seule l'augmentation de la part forfaitaire en fonction de la revalorisation annuelle des rémunérations des dirigeants des entreprises publiques est automatique puisqu'elle est de plein droit.

- **La part variable de rémunération : un instrument de mesure de la performance du directeur général**

Dans le cadre des orientations générales fixées par le CA, celui-ci peut être amené à définir des priorités en fonction notamment des besoins des locataires, de la demande de logements et à donner au DG une «feuille de route» en ce sens.

Dès lors, le niveau de performance atteint par le DG peut conduire à l'octroi d'une part variable de rémunération.

Le CA joue un rôle fondamental puisqu'il intervient autant en amont qu'en aval : il approuve le contrat contenant les critères d'attribution de la part variable et les modalités de son versement<sup>22</sup> ; il fixe les objectifs et indicateurs permettant de déterminer la part variable.

Une fois les objectifs et indicateurs fixés par le CA, le président les propose et les notifie au DG par écrit<sup>23</sup>.

Le CA approuve le montant de la part variable, lequel ne peut excéder 15 % de la part forfaitaire.

Du reste, la Miilos relève qu'il s'agit également d'un enjeu budgétaire puisque le montant annuel de cette part variable peut varier de 9 750 € pour un parc inférieur à 2 000 logements à 17 000 € pour un parc de 30 000 logements<sup>24</sup>.

La Miilos a constaté à travers l'examen de la situation contractuelle des DG d'OPH que les attributions du CA en la matière n'étaient pas exercées dans tous les offices contrôlés en 2011.

**Le conseil d'administration détermine librement les critères relatifs à la part variable sauf à en détourner la procédure.**

Le rôle du conseil d'administration est notamment de définir les objectifs et indicateurs qui doivent mesurer la performance du directeur général.

Les objectifs et indicateurs déclinant les critères pris en compte pour



<sup>22</sup> Attribution qui ne peut être déléguée au bureau en application du dernier alinéa de l'article R.421-16 du CCH.

<sup>23</sup> Au plus tard au cours du premier trimestre de l'année au titre de laquelle elle se rapporte (ou dans un délai de trois mois à compter de la date d'une nouvelle nomination intervenant en cours d'année).

<sup>24</sup> Montants maximum des parts variables au delà desquels une double autorisation ministérielle est requise.

déterminer la part variable de rémunération ne doivent pas aboutir à un détournement de procédure qui aurait pour effet d'octroyer de façon automatique la part variable (ex : rapport de gestion), ce qui a été relevé dans plusieurs rapports.

- **Possibilités de dépassement des plafonds par autorisation ministérielle**

A titre exceptionnel, un DG d'OPH peut bénéficier d'un dépassement du plafond de la part forfaitaire ou encore du taux maximal de la part variable<sup>25</sup>. Cette dérogation exige une double autorisation ministérielle des ministres chargés du logement et du budget.

En effet, le plafonnement des rémunérations des DG d'offices constitue une obligation constante de la réglementation.

La Miilos a relevé que deux présidents d'organismes ont octroyé un dépassement de plafond sans solliciter l'autorisation des deux ministres.

Ainsi, le DG d'un OPH gérant moins de 1 000 logements a perçu une rémunération annuelle de 112 000 € en 2009 alors que le plafond était fixé au titre de cette année à 98 624 €.

### 2.1.3 Les avantages annexes à la rémunération

- **Les avantages annexes à la rémunération des DG d'OPH sont limitativement prévus par la réglementation<sup>26</sup>**

Au titre de son contrat de droit public, un DG d'OPH ne peut bénéficier des avantages octroyés aux agents des OPH que dans la mesure où le statut le prévoit expressément.

En effet, les avantages octroyés aux DG d'OPH revêtent un caractère strictement limitatif conformément à l'article R. 421-20-I du CCH qui prévoit que « *La rémunération annuelle brute du directeur général comporte une part forfaitaire et une part variable. Cette rémunération est exclusive de tous avantages annexes en espèces ou en nature autres que ceux mentionnés à l'article R. 421-20-1.* »

Sont donc irrégulières les clauses du contrat de droit public du DG de l'office lui accordant d'autres avantages, tels que les suivants constatés par la Mission : indemnité de départ à la retraite, de fin de carrière, octroi de plein droit et de manière générale de l'ensemble des garanties

<sup>25</sup> Art. R. 421-20-IV du CCH.

<sup>26</sup> L'article R. 421-20-1 du CCH dispose que :

« Le contrat du directeur général peut également stipuler en faveur de celui-ci les avantages suivants :

1° Lorsque le directeur général n'est pas un fonctionnaire en position de détachement, la prise en charge des cotisations patronales à des régimes collectifs de prévoyance et de retraite complémentaire prévus par un accord collectif conclu au sein de l'office ;

2° Le bénéfice de l'intéressement des salariés à l'entreprise en vertu d'un accord conclu au sein de l'office en application des articles L. 3311-1 et suivants du code du travail ;

3° La disposition d'un véhicule de fonction dans un office qui gère plus de 5 000 logements locatifs(...).

et des avantages sociaux bénéficiant au personnel de l'office, prime de 13<sup>ème</sup> mois, allocation de décès au bénéfice des ayants-droit, disposition d'un véhicule de fonction dans un office gérant moins de 5 000 logements locatifs.

En outre, il convient de préciser que l'application de telles clauses peut aboutir à la perception irrégulière de fonds publics.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, les réponses apportées par certains organismes s'appuient sur les anciens contrats de DG d'OPAC.

Or, d'une part, les OPAC n'existent plus juridiquement depuis la réforme issue de l'ordonnance du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat.

D'autre part, le statut des DG d'OPAC a été abrogé à la suite de l'entrée en vigueur du décret du 8 juin 2011<sup>27</sup>. Dans ces conditions, le maintien des contrats de DG d'OPAC est source de confusion et d'irrégularités.

Enfin, l'égalité de traitement dans les avantages accordés entre le personnel de l'office et le DG a été invoquée. Or, les personnels des OPH ne sont pas soumis au même régime juridique que celui du DG de l'office qui obéit à des règles spécifiques de droit public.

- **Les DG d'OPH ne peuvent pas prétendre au bénéfice d'une indemnité de départ à la retraite**

Les textes qui leur sont applicables s'y opposent puisque le bénéfice d'une telle indemnité ne figure pas parmi les avantages annexes auxquels peut prétendre un DG d'OPH.

Le décret n° 88-145 du 15 février 1988 auquel les DG d'OPH sont pour partie soumis, ne prévoit pas non plus le bénéfice d'une indemnité de départ à la retraite.

Par ailleurs, la jurisprudence administrative exclut expressément l'agent public non titulaire du bénéfice d'une indemnité de départ à la retraite<sup>28</sup>.

Les DG d'OPH ne peuvent donc pas se fonder sur les stipulations de leur contrat d'engagement pour demander le bénéfice d'une indemnité de retraite : les parties au contrat de droit public ne peuvent déroger aux règles d'ordre public qui encadrent le statut des DG d'OPH.

<sup>27</sup> Décret n° 2011-636 du 8 juin 2011 portant dispositions relatives aux personnels des offices publics de l'habitat qui par son article 63 a abrogé le décret n° 2006-1132 du 8 septembre 2006 relatif au contrat et aux modalités de cessation de fonctions des directeurs généraux des offices publics d'aménagement et de construction.

<sup>28</sup> CE, SSR, 29 juillet 1994, n° 119263 ; CE, SSR, 17 juin 1996, n° 139050.

La circulaire du Premier ministre du 6 avril 2011 est venue préciser les conditions de recours à la transaction. Il convient de ne pas méconnaître « le principe général du droit selon lequel les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas (CE, section, 19 mars 1971, Mergui). La transaction ne peut donc donner lieu à des libéralités ».

Il a été constaté qu'un DG d'OPH a bénéficié indûment du versement d'une indemnité de départ à la retraite.

#### 2.1.4 Les indemnités

L'examen des conditions de départ de DG d'OPH a donné lieu à des constats établissant l'existence d'irrégularités avérées ou potentielles.

En effet, l'attention est attirée sur le fait que la rémunération et les indemnités d'un DG d'OPH ne relèvent pas des règles du droit privé et notamment des règles du code du travail. Ainsi, les cas de cessation de fonctions (licenciement, démission, fin de détachement) sont prévus de façon limitative par le CCH et sont strictement encadrés.

Les DG d'OPH ne peuvent donc bénéficier d'autres indemnités que celles prévues par le CCH. La clause instituant une indemnité de cessation de fonction est donc non conforme à la réglementation.

En outre, l'indemnité de licenciement prévue dans le contrat du DG doit être conforme aux dispositions de l'article R. 421-20-4 du CCH et le licenciement du DG doit être prononcé par le conseil d'administration (CA) sur proposition écrite et motivée du président.

Il a ainsi été constaté le versement d'une indemnité de 220 000 € à la personne en charge de la direction de l'office, proche de l'âge de la retraite, sans que le CA ne soit mis en capacité de décider du licenciement ainsi que de ses conséquences financières.

Enfin, il convient de rappeler que les conditions de recours à la transaction administrative demeurent strictement encadrées par les règles de droit commun de la fonction publique<sup>29</sup> et des règles spécifiques prévues par le CCH<sup>30</sup>.

#### 2.1.5 Les conséquences découlant de la perception irrégulière de fonds publics

Dans le cadre de ses contrôles, la Mission a été amenée à constater le versement irrégulier de rémunérations et d'indemnités au profit d'agents publics et à rappeler dans certains cas aux organismes la nécessité de procéder au recouvrement des fonds publics indûment perçus.

En tant qu'établissements publics industriels et commerciaux, les OPH

<sup>29</sup> A cet égard, si la jurisprudence administrative semble avoir admis la possibilité de recourir à la transaction administrative, celle-ci ne concerne que les seules modalités de licenciement d'un agent public à l'exclusion d'autres chefs de préjudice indemnisables (CE, « Commune des Angles et autres », 1er octobre 2001, n°221037 ; CAA de Versailles, 18 octobre 2007, n°06VE01538.), les parties à la transaction ne peuvent déroger aux règles d'ordre public prévues par le CCH concernant le licenciement d'un DG d'OPH.

<sup>30</sup> Les transactions ainsi que les conséquences financières qui en découlent doivent faire l'objet d'une délibération du conseil d'administration dans la mesure où le CA autorise les transactions (Art. R. 421-16 du CCH).

sont des personnes morales de droit public dont les décisions créatrices de droit, en matière pécuniaire, peuvent être retirées dans le respect d'un délai.

Il ressortait de la jurisprudence administrative<sup>31</sup> qu'en principe les décisions individuelles accordant un avantage financier aux agents publics ne pouvaient être retirées que pour illégalité, et ce dans un délai de 4 mois à compter de leur édicition.

L'article 94 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 est venue modifier la jurisprudence Ternon en créant un article 37-1 à la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Aux termes de cet article, « *les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive* ».

Cette disposition a pour conséquence de porter le délai de répétition des sommes indûment versées de quatre mois à deux ans.

L'attention est néanmoins attirée sur le fait que, quelle que soit la période considérée (y compris avant l'intervention de la loi de finances précitée), les sommes perçues de façon indue peuvent toujours être recouvrées en cas de fraude, ce qui nécessite une appréciation au cas par cas au regard de la jurisprudence administrative<sup>32</sup>.

A cet égard, le non respect des attributions du conseil d'administration ou encore l'absence de transmission d'actes au contrôle de légalité constituent des pratiques susceptibles de recouvrir cette qualification.

## Conclusion

La liberté de gestion octroyée notamment par le décret du 12 octobre 2009 au conseil d'administration, si elle permet la reconnaissance de la performance du directeur général par une rémunération adéquate, ne doit pas conduire à perdre de vue les règles d'ordre public en matière de gouvernance qui s'imposent aux OPH investis d'une mission d'intérêt général et bénéficiant de fonds publics.

<sup>31</sup> CE, Ass. 26 oct. 2001, n° 197018, Ternon ; CE, 6 nov. 2002, n° 223041, Soulier ; CE, 12 oct. 2009, n° 310300, Fontenille.

<sup>32</sup> La jurisprudence a précisé que la fraude pouvait résulter par exemple d'une omission ou d'une dissimulation, les intéressés ayant tenus cachés une information ou un document qui aurait dû être communiqués à l'administration avant qu'elle ne prenne sa décision, de fausses indications dans la demande présentée à l'administration, de la communication de faux certificats ou encore de l'emploi de procédés destinés à dissimuler la vérité (CE, Sect., 29 nov. 2002 ; CE, 17 mars 1961, Todeschini ; CE, Sect., 17 juin 1955, Silberstein ; CE, Ass., 12 avr. 1935, Sarovitch).

## L'APPLICATION DES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE PAR LES ORGANISMES DU SECTEUR HLM

Les directives européennes sur la commande publique, dont la directive 2004/18 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services sont notamment transposées en droit interne par deux textes : le code des marchés publics (CMP)<sup>33</sup> et l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005.

Ces réglementations ont pour objet de garantir le respect des principes fondamentaux de la commande publique qui permettent d'assurer son efficacité et la bonne utilisation des deniers publics (art 1er du CMP, art 6 de l'ordonnance).

Les organismes du secteur HLM sont soumis au droit de la commande publique et aux exigences qui en découlent.

En 2011, le législateur<sup>34</sup> a décidé de soumettre les marchés passés par les OPH à l'ordonnance du 6 juin 2005 précitée et à son décret d'application du 30 décembre 2005, les sortant ainsi du champ d'application du code des marchés publics.

Les enjeux économiques et juridiques liés à la commande publique ont conduit la Miilos à examiner les conditions d'application de la réglementation par les organismes.

Le présent chapitre rappelle la réglementation applicable aux marchés passés par les organismes du secteur HLM et présente les principaux constats opérés par la Miilos en 2011.

### 2.2.1 Les organismes sont soumis aux règles de la commande publique qui couvrent un champ très large

- Les organismes sont soumis aux règles de la commande publique en raison de leur qualité de pouvoir adjudicateur

Les organismes publics et privés du secteur HLM ainsi que les sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux sont soumis aux règles de la commande publique compte tenu de dispositions expresses du CCH<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics et ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

<sup>34</sup> Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (Loi « Warsmann »).

<sup>35</sup> Art .L. 421-26 relatif aux OPH. Art L. 433-1 concernant les organismes privés d'HLM ; Art L. 481-4 relatif aux SEM ayant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux.



S'agissant des conséquences juridiques qui s'attachent à la soumission des marchés des OPH à l'ordonnance du 6 juin 2005, ces organismes peuvent utilement se référer à l'instruction de la direction générale des finances publiques en date du 10 février 2012<sup>36</sup>.

Toutefois, les OPH peuvent décider de faire application du code des marchés publics.

Cette modification législative aboutit à un assouplissement du régime juridique applicable aux OPH qui se trouvent donc désormais soumis aux mêmes règles que les sociétés d'HLM et les SEM construisant ou gérant des logements sociaux.

Par ailleurs, d'autres organismes entrant dans le champ de contrôle de la Miilos revêtent le caractère de pouvoirs adjudicateurs au sens de l'ordonnance du 6 juin 2005 : tel est le cas de certaines associations ou encore des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété (SACICAP). Néanmoins, l'attention est attirée sur le fait que le contrôle de la Miilos sur les SACICAP est restreint puisque limité aux seules dispositions spécifiques du CCH régissant ces sociétés. Les marchés de ces sociétés<sup>37</sup> ne sont donc pas contrôlés par la Mission d'Inspection.

Si la majorité des organismes contrôlés connaissent la réglementation qui leur est applicable, la Miilos a pu constater que quelques organismes soutenaient ne pas être régis par le droit de la commande publique. Tel est le cas d'une SA d'HLM n'ayant pas recouru aux procédures formalisées d'appel d'offres requises considérant qu'elle ne relevait que du droit privé et tout particulièrement du code de commerce.

De même, il a été relevé qu'une SEM exerçant une activité de construction, ou de gestion de logements sociaux, estimait ne pas être soumise aux principes fondamentaux du droit de la commande publique dans la mesure où elle n'avait pas choisi de se soumettre volontairement au code des marchés publics.

Les principes fondamentaux du droit de la commande publique (liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement entre les candidats, transparence des procédures) trouvent donc à s'appliquer aux marchés soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 (art. 6) y compris en dessous du seuil des procédures formalisées.



<sup>36</sup> Instruction n°12-007-M0 du 10 février 2012 – Marchés des offices publics de l'habitat – Conséquences de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (Loi « Warsmann »).

<sup>37</sup> Rapport d'activité 2009 de la Direction des affaires juridiques des ministères économique et financier ; rapport d'activité 2008 de la Miilos.

- **Les contrats qui revêtent le caractère de marchés sont soumis aux règles de la commande publique**

L'ordonnance du 6 juin 2005 définit la notion de marché dans son article 1er qui dispose que : *«Les marchés sont les contrats conclus à titre onéreux avec des opérateurs économiques publics ou privés par les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 3 ou les entités adjudicatrices définies à l'article 4, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services »*. Cette notion est également définie à l'article 1er du CMP<sup>38</sup>.

**Les contrats de prestations juridiques entrent dans le champ de la commande publique.**

Les contrats ayant pour objet de confier des missions de conseil, d'assistance juridique ou de représentation en justice constituent des prestations de services soumises aux règles de la commande publique<sup>39</sup>. A l'inverse, tel n'est pas le cas des activités liées à la qualité d'officier public ministériel (notaire, huissier de justice) participant à l'exercice de l'autorité publique<sup>40</sup>.

Il a notamment été relevé qu'un organisme a fait réaliser des prestations d'assistance juridique par des cabinets d'avocats à concurrence de plus de 700 000 € sur 5 ans sans mettre en œuvre des mesures de publicité et de mise en concurrence. De plus, ces prestations n'ont donné lieu à aucun contrat écrit en méconnaissance de l'article 11 du CMP.

**Les prestations assurées par les commissaires aux comptes constituent des marchés de services.**

Les marchés de services comptables, d'audit et de tenue de livres revêtent le caractère de marchés de services relevant de l'article 8-9° du décret du 30 décembre 2005 précité<sup>41</sup> dont la passation doit faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence préalables.

Or, bon nombre d'organismes ont recours à un commissaire aux comptes sans mesures de publicité et de mise en concurrence.

Par ailleurs, il a été relevé la passation sans mise en concurrence d'une convention d'assistance dans les domaines comptable et financier ne correspondant pas à une mission de certification des comptes et représentant un montant facturé supérieur à 800 000 €.

<sup>38</sup> Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

<sup>39</sup> Art 30 du code des marchés publics ; Art 9 du décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005

<sup>40</sup> CE, n°208911 du 9 juin 2006 , CJCE, 14 janvier 1994 Eurocontrol.

<sup>41</sup> Il convient de se référer à l'article 29 du CMP pour les marchés publics.

**Les organismes privés HLM peuvent recourir à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) sous réserve de ne pas contourner les dispositions de la loi du 12 juillet 1985 relatives à la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP), ainsi que celles de la commande publique<sup>42</sup>.**

La MILOS a été amenée à constater que certains organismes avaient recours à la VEFA dans des conditions non conformes aux règles de la commande publique puisque les contrats conclus correspondaient à des marchés de travaux initiés et prescrits par les pouvoirs adjudicateurs.

Le recours à la VEFA est devenu un mode de production significatif du logement social encouragé par les pouvoirs publics. Compte tenu de l'importance des enjeux financiers de ces contrats, il convient d'y apporter une vigilance particulière.

### Mise en commun de moyens et commande publique

Dans la continuité des constats opérés dans le cadre de son rapport d'activité 2008, la Miilos a été conduite à rappeler les limites inhérentes à la mise en commun de moyens des organismes HLM. S'agissant des groupements d'intérêt économique (GIE), il convient de rappeler que les prestations assurées par ces opérateurs économiques pour le compte de leurs membres revêtent le caractère de marchés<sup>43</sup>.

En effet, d'une part, les relations entre le GIE et ses membres sont de nature contractuelle (l'absence de formalisation des relations par un contrat écrit n'est pas déterminante, les relations entre les GIE et les organismes HLM comportent des obligations réciproques). D'autre part, l'onérosité peut résulter d'un remboursement de frais.

L'article 130 de la loi du 17 mai 2011 précitée (loi Warsmann) prévoit la possibilité pour les organismes HLM de créer une structure de coopération. Cette disposition est codifiée à l'article L. 423-6 du CCH. Un décret en Conseil d'Etat doit en préciser les conditions d'application. Dans l'attente de ce décret et de la révision des directives marchés publics, la Miilos est amenée à rappeler la nécessité de respecter l'état du droit applicable : les prestations assurées dans le secteur HLM par une structure de coopération, de type GIE ou autre, pour le compte de ses membres, sont soumises aux règles de la commande publique. L'exception des contrats de quasi-régie (ou prestation « in house ») ne peut être invoquée que si tous les critères propres à cette exonération d'origine jurisprudentielle sont remplis.

Ainsi, le maintien d'une SA d'HLM au sein de deux GIE composés d'opérateurs économiques privés n'ayant pas la qualité de pouvoir adjudicateur la met en situation de risque au regard des règles de la commande publique.

<sup>42</sup> Rapport d'activité 2011 de la direction des affaires juridiques des ministères économique et financier ;  
et rapport d'activité 2010 de la Miilos - Chapitre stratégie patrimoniale.

<sup>43</sup> Source Direction des affaires juridiques des ministères économique et financier.

Les organismes sont confrontés dans leur recherche de mise en commun de moyens à des difficultés réelles, compte tenu de la complexité des montages juridiques pouvant être retenus, ce qui s'avère source d'insécurité juridique.

### 2.2.2 Principaux manquements relevés aux règles de la commande publique

L'examen des marchés passés par les organismes en 2011 fait ressortir que bon nombre d'organismes ont fait la démarche de se doter de règles internes visant à respecter les règles de la commande publique. Cette démarche positive est de nature à sécuriser la passation et l'exécution des contrats et à améliorer l'efficacité de l'achat notamment par des pratiques homogènes.

Néanmoins, il résulte des constats opérés un certain nombre de points faibles, présentés ci-après, qui méritent l'attention des organismes :

- **Absence de recours aux procédures formalisées (appel d'offres) et manquements à l'obligation de mise en concurrence périodique**

Certains organismes n'ont pas recours aux procédures formalisées requises au delà des seuils réglementaires, ce qui conduit à méconnaître les règles de la commande publique et notamment la compétence de la commission d'appel d'offres prévue par le CCH.

Ainsi, il a été constaté qu'une SA d'HLM a attribué de manière récurrente aux mêmes opérateurs économiques des marchés sans procéder à une mise en concurrence alors que la procédure d'appel d'offres s'imposait. Ces irrégularités couvrent plusieurs segments d'achat : nettoyage (montant supérieur à 1 500 000 € pour une seule année), chauffage, prestations d'assistance comptable et financière.

Il a été relevé la conclusion, par une SA et une SCP d'HLM, pendant plusieurs années, de contrats d'assurances au profit des mêmes prestataires sans mise en œuvre de mesures de publicité et de mise en concurrence pour des montants excédant le seuil des procédures formalisées. Il convient de relever que le calcul du montant du marché doit s'apprécier à partir de la durée totale du marché en intégrant les reconductions éventuelles.

De même, un OPH s'est affranchi de façon régulière des règles du code des marchés publics : le non respect du CMP était devenu un des motifs de rejet principaux de dépense par le comptable public. Il a notamment été relevé le rejet d'un acompte de 196 000 € demandé par l'ordonnateur en dehors de tout marché public formalisé alors que le total des prestations commandées s'élevait à 447 000 €, soit un montant excédant le seuil de passation d'un marché de services formalisé.

Enfin, l'obligation de remise en concurrence périodique prévue tant par l'article 16 du CMP que par l'article 5 du décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005 n'est pas toujours respectée notamment compte tenu de clauses contractuelles comportant des mécanismes de reconduction sans limitation de durée.

En effet, la Mission d'inspection a relevé qu'un organisme a continué à recourir au même prestataire pendant plus de quatre ans et demi après l'expiration du marché dont il était titulaire pour un montant de 270 000 €.

### • Appel d'offres passé dans des conditions irrégulières

La passation des marchés selon une procédure formalisée, notamment l'analyse des offres devant conduire au choix de l'offre économiquement la plus avantageuse, mérite une attention particulière compte tenu des enjeux soulevés.

Une SEM a ainsi attribué irrégulièrement un marché à l'issue d'une procédure d'appel d'offres au cours de laquelle elle n'a pas respecté le règlement de la consultation. En effet, la pondération des critères de jugement mise en œuvre par l'organisme n'a pas été portée à la connaissance des candidats en méconnaissance des principes fondamentaux de la commande publique. Enfin, l'organisme n'a pas justifié dans les documents communiqués à la Miilos la décision de retenir la société, par ailleurs actionnaire de la SEM, alors que deux autres sociétés étaient arrivées ex æquo en tête du classement des offres.

### • Méconnaissance du principe de transparence des procédures

Il ressort des pratiques des organismes contrôlés, la nécessité de veiller au respect du principe de transparence des procédures notamment à travers le bon fonctionnement de la commission d'appel d'offres et l'élaboration du rapport de présentation du marché concernant les procédures formalisées.

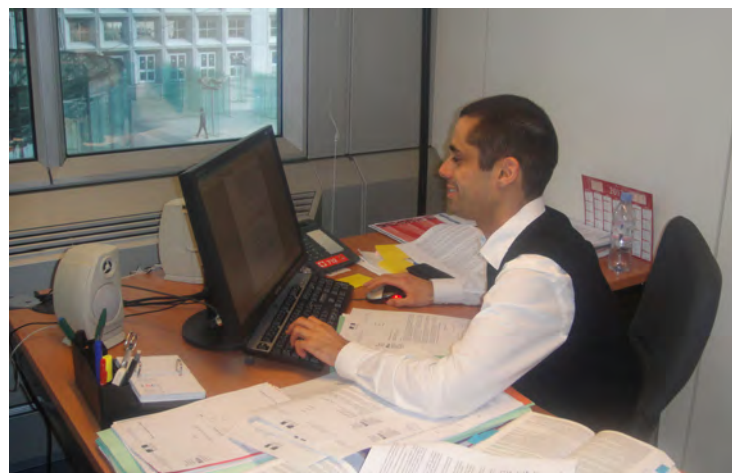
Ainsi, il a été constaté l'organisation déficiente d'une société d'HLM dans laquelle les modalités de fonctionnement et les pouvoirs de la commission d'appel d'offres n'étaient pas déterminés conformément aux dispositions du CCH. Ni la présidence, ni les règles de quorum, ni la forme des convocations ou des procès-verbaux n'étaient définis. Concernant plusieurs opérations de construction de logements, l'organisme n'a pas été en mesure de fournir les procès-verbaux des réunions de la commission en méconnaissance du principe de transparence des procédures. Par ailleurs, il a été relevé la participation à la commission d'un membre de l'organisme alors que celui-ci était fournisseur d'entreprises soumissionnaires, ce qui l'a exposé à un risque de conflit d'intérêt.

Enfin, certains organismes omettent lorsqu'ils mettent en œuvre une procédure formalisée, comme l'appel d'offres, d'établir un rapport de présentation destiné à assurer la traçabilité des différentes étapes de la procédure.

- **Les principes fondamentaux de la commande publique trouvent à s'appliquer aux marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils des procédures formalisées**

La Mission d'inspection a constaté l'existence de quelques directives internes non conformes aux principes fondamentaux de la commande publique : passation de marchés sans mise en concurrence jusqu'au seuil de 100 000 € ; absence de mesures de publicité préalables pour des marchés de montants allant jusqu'à 206 000 € en matière de travaux, absence totale de mesures de publicité et de mise en concurrence pour des marchés de montants à concurrence<sup>44</sup> de 100 000 €.

Les marchés dont le montant est inférieur aux seuils des procédures formalisées peuvent être passés selon des modalités librement définies par le pouvoir adjudicateur<sup>45</sup>. Dans ce cas, les organismes doivent mettre en œuvre des mesures de publicité et de mise en concurrence appropriées aux caractéristiques du marché et notamment à son objet, à son montant, au degré de mise en concurrence entre les entreprises, afin de respecter les principes fondamentaux précités. Ils doivent veiller à s'assurer que les mesures de publicité retenues permettent aux opérateurs économiques potentiels d'être informés pour garantir une diversité d'offres suffisante et une réelle mise en concurrence.



<sup>44</sup> Art 79 CMP, art 45 du décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005.

<sup>45</sup> Art 10 du décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005.

Un marché de construction de logements d'un montant de près de 4 000 000 € a ainsi été attribué à la seule entreprise ayant déposé une offre après publication dans un hebdomadaire régional de faible diffusion. La Miilos relève le caractère inadapté de la mesure de publicité ne permettant pas une concurrence suffisante et notamment l'information des opérateurs économiques nationaux susceptibles d'être intéressés.

A ce titre le seuil à partir duquel une procédure formalisée est requise notamment en matière de travaux (5 000 000 € au 1er janvier 2012), appelle une attention particulière concernant les modalités de passation retenues par les organismes.

### • Délais de paiement

Les délais de paiement revêtent un enjeu économique essentiel pour les PME qui ont conduit les instances nationales<sup>46</sup> et communautaires à intervenir.

S'agissant de l'exécution des marchés, la Miilos a relevé qu'un certain nombre d'organismes ne respectaient pas les délais de paiement impartis qu'il s'agisse des marchés passés en application de l'article 98 du CMP soumis à un délai maximum de 30 jours ou de SA d'HLM soumises à l'article L. 441-6 du code de commerce qui prévoit également un délai de paiement fixé à 30 jours, sauf dispositions contraires figurant aux conditions de vente ou convenues entre les parties.

Le non respect du délai maximal de paiement expose les organismes au versement d'intérêts moratoires (CMP) ou de pénalités de retard (code de commerce).

## Conclusion

Les organismes doivent se conformer aux règles de la commande publique dans un contexte très évolutif marqué par la volonté des pouvoirs publics de doter les acheteurs d'un cadre juridique favorisant la coopération entre organismes.

L'année 2011 a été marquée par les assouplissements introduits dans la réglementation applicable aux organismes du secteur HLM (particulièrement pour les OPH) réglementation fortement influencée par les règles du droit communautaire<sup>47</sup>. En décembre 2011, comme

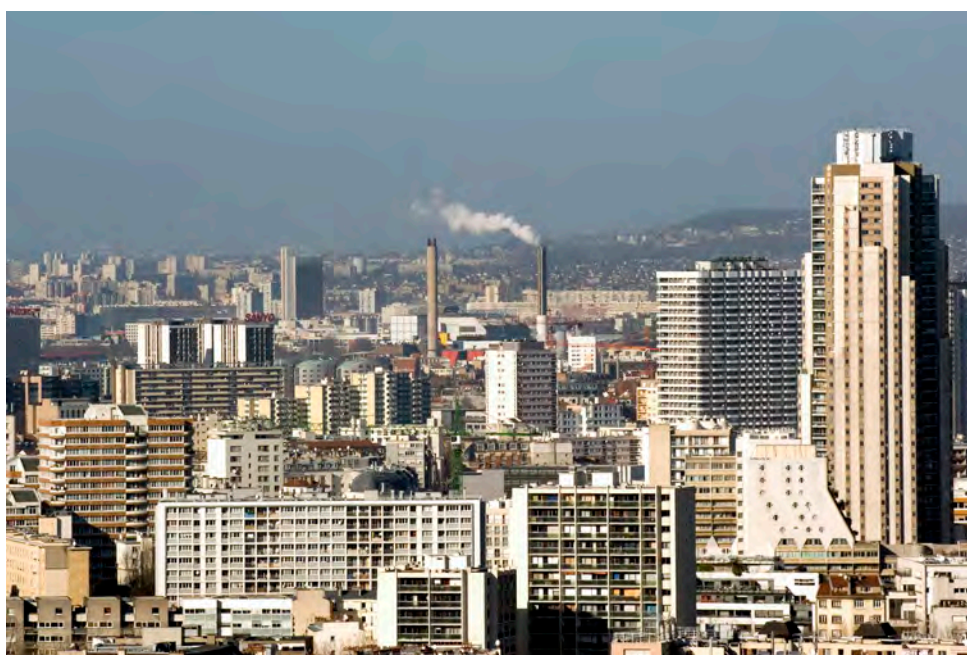
<sup>46</sup> En France, loi n° 2001-420 sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 ; loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et abaissement progressif du délai maximal de paiement des marchés publics par le CMP. Voie réglementaire : directive 2000/35/CE du 29 juin 2000 relative aux retards de paiement dans les transactions commerciales abrogée par la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 (effective au 16 mars 2013) pour harmoniser les délais de paiement à un maximum de 30 jours.

<sup>47</sup> Ce programme comporte la révision des directives 2004/17/CE (procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux) et 2004/18/CE (marchés publics de travaux, de fournitures et de services), ainsi que l'adoption d'une directive sur les concessions, qui n'étaient jusqu'à présent que partiellement réglementées au niveau européen (site thématique EUROPA consacré au marché unique de l'Union européenne)



annoncé dans l'Acte sur le Marché unique, la Commission a adopté ses propositions relatives aux règles européennes sur la commande publique. Ces propositions font partie d'un programme d'ensemble visant à une modernisation en profondeur de la commande publique dans l'Union européenne<sup>47</sup>.

La recherche d'efficience doit nécessairement s'accompagner d'une sécurisation juridique des marchés passés par les organismes afin de garantir le respect des principes fondamentaux du droit de la commande publique. Cette démarche est aussi de nature à prévenir les éventuels contentieux liés à la passation de ces marchés qui entrent dans le champ de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique.



# 3

## POLITIQUE SOCIALE



## 3.1

## **PREMIER BILAN DES AGRÉMENTS NÉS DE LA LOI DU 25 MARS 2009 DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION POUR LES ORGANISMES CONTRÔLÉS PAR LA MILOS**

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion instaure l'agrément ministériel de maîtrise d'ouvrage. Parmi la quinzaine d'entités n'étant ni organismes HLM ni SEM contrôlées en 2011 par la Miilos, deux unions d'économie sociale et une société en commandite par actions avaient obtenu cet agrément. La plupart des demandes d'agrément de maîtrise d'ouvrage concernant les associations étaient en cours d'instruction auprès de services de l'État au moment du contrôle. Seules trois structures associatives de petite taille n'avaient pas cet agrément, certaines ne sollicitant que les agréments d'ingénierie sociale, financière et technique ou d'intermédiation locative, de gestion locative et sociale.

## 3.2

## **LES ASSOCIATIONS : DES PARTENAIRES INCONTOURNABLES DU LOGEMENT TRÈS SOCIAL**

L'activité 2011 de la Mission concernant le contrôle du monde associatif à proprement parler s'est traduite par la production de 10 rapports, dont un a concerné une structure atypique qui ne sera pas prise en compte ici. Seront en revanche compris dans cette section les logements sociaux gérés par une société en commandite par actions de la région lyonnaise, née du regroupement d'une cinquantaine d'associations départementales dont elle est l'outil patrimonial.

Ces structures associatives représentent en tout et pour tout près de 4 300 logements ou places d'hébergement gérés. Toutes offrent un visage différent, fruit de leur histoire particulière, et assument un patrimoine variant de 20 à près de 2 000 unités (un patrimoine moyen de 200 unités est cependant observé pour 5 d'entre elles).

Malgré une grande diversité de taille, d'objet ou de spécialité (travailleurs migrants, sorties de prison, femmes seules avec enfants, addictions,...), des traits communs se dégagent, qui marquent à la fois la plus-value du tissu associatif dans le paysage du logement social français actuel et les difficultés qui lui sont inhérentes.

Un des premiers traits qui se dégage de la lecture des rapports 2011 est que les associations ont un savoir-faire unique face aux populations à fortes thématiques sociales qui est de plus en plus recherché par les acteurs locaux pour la mise en œuvre des politiques publiques de type « Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées » (PDALPD) ou « Droit au logement opposable » (DALO). Tel est le cas d'une branche importante, implantée en région parisienne, d'un groupe associatif à caractère national ou d'une structure dédiée initialement aux travailleurs migrants située dans le Nord de la France.

Elles s'imposent comme des interlocuteurs locaux incontournables, pour les bailleurs sociaux « classiques » eux-mêmes, lorsqu'il s'agit d'assurer un accompagnement social personnalisé, que ce soit pour l'insertion ou le maintien dans le logement. Elles sont bien souvent l'ultime recours des populations en déshérence et accueillent au sein des logements qu'elles gèrent des personnes de plus en plus atteintes lourdement sur le plan psychiatrique. Certains même présentent de graves difficultés d'addiction relevant plus de la prise en charge médicalisée que de l'accompagnement social. Cette tendance n'est pas sans poser problème quant à la capacité de ces structures à accueillir à long terme de telles populations ou à recruter des personnels qualifiés pouvant s'en occuper.

Les impayés font l'objet d'un suivi souvent très fin, la plupart des associations devant faire face non à une majorité d'occupants ne payant pas leurs loyers, mais un noyau très restreint de population concentrant de gros impayés difficiles à apurer. De même, par l'attention très individualisée que portent les associations à la personne, la qualité du service rendu au locataire ou au résident est souvent très bonne pour ce qui concerne surtout les structures familiales.

Le point de fragilité commun à plusieurs rapports est l'absence de procédures, mais aussi d'outils de gestion permettant à ces organismes d'avoir un recul nécessaire sur leur activité ou même d'en rendre compte, comme il a été pointé pour une SAS de la région Rhône-Alpes ou une association francilienne. En dépit des apparences, ce ne sont pas les plus petites entités qui sont signalées comme les moins bien organisées, même si les comparaisons sont rendues difficiles, en raison de la différence d'échelle et du type de patrimoine à gérer.

De même, leur situation financière est souvent pointée comme fragile, tributaire des subventions d'État ou des dons et legs. Le problème se pose avec une acuité particulière pour les associations gérant des foyers de travailleurs migrants : elles peinent souvent à entretenir un patrimoine très sollicité parce que sur-occupé.



Une insuffisance de connaissance technique en matière de bâtiment est parfois notée dans les rapports (une association de Bourgogne) de même qu'une appropriation imparfaite des règles de revalorisation annuelle ou d'augmentation des loyers pratiqués. Un défaut de même nature touche la gestion des charges (calcul ou régularisation). De fait, la culture administrative et la notion de gestion ne sont pas encore pleinement ancrées dans les mœurs ; elles sont parfois difficilement compatibles avec un personnel permanent plutôt restreint et polyvalent. La réforme des agréments et la mise en concurrence nouvelle de certaines prestations dans des domaines qui lui étaient jusque-là réservés a posé, pour le monde associatif, les bases d'une première réflexion sur la nécessité d'acquérir un mode de gestion plus rigoureux et une organisation plus structurée.

L'enjeu actuel, pour ces spécialistes de « la gestion de l'humain », est de pouvoir répondre au mot ordre gouvernemental du « logement d'abord », d'acquérir une dimension professionnelle face à la concurrence, sans absorber le cœur de métier des bailleurs sociaux ni de la sphère médico-sociale.

### 3.3

## **L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : UN TERRAIN SUR LEQUEL LES BAILLEURS SOCIAUX CLASSIQUES RESTENT A LA MARGE**

Force est de constater que l'accompagnement social n'est pas jugé par les bailleurs sociaux classiques comme une compétence propre : il appelle un savoir-faire qui dépasse la simple gestion locative et demande de mobiliser des équipes sociales et des moyens budgétaires qui ne sont pas toujours disponibles. En interne, il se cantonne la plupart du temps à un suivi des impayés, plus qu'à un accompagnement social en tant que tel. Il repose pour le plus gros sur des tiers : les travailleurs sociaux locaux ou les associations. Rares sont les cas où il fait l'objet d'une préoccupation systématique comme pour une SAS de l'Isère ou une SA des Bouches-du-Rhône qui a mis en place une démarche d'accompagnement renforcée sur ses résidences socialement les plus exposées. Une poignée d'organismes est présentée comme très volontariste en la matière, comme un office de Normandie, des SEM de la région parisienne, de Midi-Pyrénées ou d'Outre-Mer. D'autres, sous l'effet du vieillissement de leur population, ont commencé à développer un partenariat soutenu avec des associations spécialisées, à l'image d'une SA d'HLM d'Ille-et-Vilaine. Quelques graves insuffisances sont néanmoins relevées par les équipes de contrôle, comme pour une SA d'HLM de la Gironde.

## 3.4

**UN DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE QUI PEINE A SE METTRE EN OEUVRE SELON LES TERRITOIRES**

Comparé aux bailleurs sociaux classiques, les associations restent donc sans conteste les plus chevronnées pour la prise en charge des populations les plus défavorisées. Les premiers montrent encore, dans une large majorité, plus de frilosité à accueillir des personnes visées par les dispositifs en faveur des publics fragiles. C'est le cas d'une SA d'HLM implantée sur Paris, de plusieurs offices HLM, dont un de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, un du nord de la région parisienne ou encore de la Moselle. Cet état de fait a poussé certains préfets à relever leur niveau d'exigence envers les bailleurs avant d'entériner les Conventions d'Utilité Sociale (CUS).

Quelques organismes sans distinction de forme juridique se montrent néanmoins très actifs, à l'image de trois grandes SA d'HLM d'Île-de-France ou des offices publics de la Seine-Saint-Denis. Pour certains bailleurs, la prise en compte du Dalo a même marqué une rupture avec leur politique d'accueil précédente, telle un SA d'HLM du Val-de-Loire.

Ce dynamisme est logiquement plus marqué dans les territoires où la question du droit au logement se pose de façon aiguë, comme en Île-de-France ou en région PACA. Des diligences particulières ont ainsi été menées en 2011 sur le sujet en région parisienne, qui concentre à elle seule plus de 60% des recours déposés au niveau national. Elles font ressortir une prise en compte majoritairement croissante des demandeurs prioritaires, avec des refus d'attribution par la commission d'attribution des logements qui oscille entre 5 % et 10%, et dépasse très rarement un quart des candidatures Dalo.

En dépit de toute logique, les familles prioritaires sont souvent écartées des attributions au motif qu'elles présentent « une situation fragile » ou pour « raison économique », voire pour ressources « inadaptées », ce qui montre les limites pratiques de ce dispositif en faveur de personnes quelquefois en grande détresse. Comme signalé pour 2010, le faible pourcentage d'accueil tient aussi, dans certains cas, au refus des candidats eux-mêmes (60% de refus pour un office de la région Alsace).

En dehors des cas « aveugles » où l'absence de candidats Dalo tient à une volonté expresse de ne pas prendre en charge localement les publics prioritaires, les organismes de logement social sont peu sollicités pour la mise en œuvre du droit au logement opposable tout simplement parce que le problème ne se pose pas avec la même acuité selon les territoires. Par ailleurs, l'absence de candidats s'explique aussi à ce jour par une utilisation plus optimale des dispositifs préexistants comme la mise en œuvre du contingent préfectoral ou des accords collectifs, à l'image d'une SA d'HLM du Cantal. Faute d'être mis en œuvre à grande échelle, le Dalo a aujourd'hui pour mérite de réactiver pleinement des dispositifs jugés plus souples localement pour accueillir



les publics prioritaires. Mais, dans les zones très tendues (Île de France, PACA et Rhône-Alpes), la Miiilos observe que l'attention portée au Dalo se fait au détriment des autres dispositifs locaux, notamment dans les communes où la volonté d'accueillir de telles populations n'est pas très marquée.

Au-delà du clivage entre territoires tendus ou non, la difficulté de mise en œuvre du Dalo tient aussi au fait qu'il est vécu par beaucoup d'acteurs sociaux comme le dispositif ultime auquel on évite de recourir, en raison de sa complexité, mais aussi par crainte de stigmatiser la population visée. Dans les faits, par l'éventail très large qu'il ouvre à tout demandeur de logement qui n'a pas reçu de proposition adaptée à ses besoins à l'issue d'un délai anormalement long, il polarise, selon les territoires, une population à loger très hétérogène, dont les caractéristiques semblent s'éloigner progressivement des publics prioritaires originellement visés par ce droit opposable (hébergés précaires ou vivant à la rue, personnes logées dans des locaux insalubres, etc.).

### 3.5

## **UNE DEMANDE DE PLUS EN PLUS QUANTIFIABLE QUI SUR UN MÊME TERRITOIRE POSITIONNE LES BAILLEURS SOCIAUX COMME DES CONCURRENTS**

En lien avec la normalisation de la démarche de demande de logement social sur le territoire, introduite fin 2010 via un formulaire cerfa, les réformes récentes sur les dispositifs d'enregistrement du numéro unique et la mutualisation des fichiers de demandeurs, ont contribué à une caractérisation de plus en plus fine de la demande sur une même zone. Elles permettent de mieux appréhender l'équilibre entre la demande provenant de personnes déjà logées sur le parc social (dite demande interne) et celle des primo-demandeurs (dite demande externe).

Si moins d'une dizaine de rapports, toutes régions confondues, signale des anomalies quant à la mise en œuvre du numéro unique, l'exploitation du fichier commun des demandeurs, quand il existe, pose en revanche un certain nombre de difficultés.



La première tient au fait que ce fichier partagé place les bailleurs en situation de concurrence de plus en plus ouverte sur un même territoire. Le phénomène prend une ampleur toute particulière dans les territoires détendus où les opérateurs de logements sociaux, soucieux de lutter contre la vacance (et donc de ne pas subir d'importantes pertes financières), tentent de capter le moindre locataire potentiel, au mépris parfois des dispositions prévues par les textes.

La seconde difficulté a trait à la fiabilité des données collectées sur les demandeurs inscrits en délai anormalement long. Faute d'un suivi suffisant et d'une analyse qualitative régulière et croisée entre les bailleurs sociaux cette fiabilité peut être amoindrie.

Enfin, la Miilos pointe ce que l'on pourrait appeler une «sur-demande» : un volume affiché de demandes supérieur au besoin premier de logement. Il en est ainsi des demandes de mutations internes, souvent en faveur d'un logement plus grand, qui représentent parfois 30 % à 40% de la demande totale d'un organisme ou des demandes que l'on pourrait qualifier de confort (par exemple : passage d'un logement social collectif à un logement social individuel pour un même nombre de pièces dans des zones détendues). Ce phénomène engendre quelques fois une augmentation sensible des taux de refus dans les propositions faites aux ménages.

### 3.6

## **UN SYSTÈME D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX QUI NE RÉPOND PLUS AUX RÉALITÉS DES ORGANISMES IMPLANTÉS EN ZONE DÉTENDUE**

La commission d'attribution des logements, instance collégiale qui s'impose aux organismes HLM et aux SEM pour attribuer les logements sociaux, fait régulièrement l'objet d'observations de la Miilos en matière de dispositif retenu pour sélectionner les candidats. La Mission d'inspection pointe soit un défaut d'orientations guidant les choix de cette instance, soit des anomalies de procédures au regard du code de la construction et de l'habitation (CCH), en lien souvent avec le problème de la vacance.

Les possibilités offertes par le CCH de démultiplier les commissions d'attribution par territoire couvert ne parviennent plus toujours à garantir une réactivité suffisante pour maintenir l'équilibre économique de certaines parties du patrimoine social. Il en va de même pour les organismes implantés dans les territoires où le marché privé est aussi financièrement abordable que le logement social. Aussi voit-on apparaître des modes opératoires qui sortent du cadre réglementaire actuel et exposent potentiellement les organismes à des risques de contentieux.

Deux pratiques reviennent régulièrement, comme en font état en 2011



les rapports de contrôle d'organismes situés en Auvergne, en France-Comté ou en Mayenne :

- L'instance plurielle chargée d'attribuer les logements après débat ne fait qu'entériner a posteriori l'attributaire retenu par les gestionnaires (le locataire a parfois déjà signé son bail), au mépris du droit ;
- Les commissions d'attribution se dématérialisent, en prenant la forme soit de visioconférences, soit de conférences téléphoniques ou attribuent les logements par simples SMS, en l'absence de toute réunion et plus fondamentalement en l'absence de cadre juridique autorisant de telles pratiques.

Ce phénomène n'est pas sans incidence sur le principe d'égalité de traitement entre demandeurs selon les territoires et pose la question, pour les autorités de tutelle du logement social, d'une indispensable révision des procédures d'attribution au sein des organismes HLM. Toute la difficulté est aujourd'hui de définir une nouvelle formule respectant l'esprit du code de la construction et de l'habitation qui pose comme principes essentiels la nécessaire collégialité et la transparence des débats conduisant au choix de l'attributaire.

Au-delà, se pose la question délicate du devenir d'un patrimoine locatif social qui ne répond plus à un besoin local dans certains territoires. Patrimoine qui, pour les mêmes motifs (manque de candidats ; difficultés économiques ou concurrence avec le parc locatif privé), ne saurait trouver son utilité sociale dans la vente à l'occupant.

### 3.7

## **UNE GESTION DES LOYERS DE PLUS EN PLUS COMPLEXE ET QUI RESTE PERFECTIBLE POUR UN TIERS DES ORGANISMES CONTROLÉS**

La contrepartie de l'aide octroyée par l'État aux bailleurs de logements sociaux, qu'elle soit sous forme d'un simple prêt aidé ou d'une subvention, est en premier lieu l'accueil de personnes ou familles aux revenus modestes, mais aussi le respect de plafonds de loyer, fixés par une convention ouvrant à l'aide personnalisée au logement : il s'agit de permettre pour les populations visées d'accéder au logement, mais aussi de s'y maintenir.

Dans la limite des plafonds fixés par l'administration, les organismes HLM votent annuellement un taux d'augmentation applicable aux loyers pratiqués sur leur parc. Les bailleurs sociaux non HLM appliquent quant à eux une augmentation ne pouvant dépasser la variation annuelle de l'IRL.

Loin d'être un simple exercice mécanique et technique, le vote annuel portant sur les loyers doit être de plus en plus appréhendé pour les

organismes HLM comme la traduction de leur stratégie sociale. Il est à mettre en relation non seulement avec leur qualité d'accueil, de service, avec l'attention portée au poids des charges venant en sus du loyer, mais aussi avec leur politique de construction et de réhabilitation, pour en comprendre toute la cohérence. La convention d'utilité sociale (CUS) porte cette conception en faisant de la gestion des loyers un critère central aux côtés de la qualité de service. Il participe désormais pleinement à l'accessibilité sociale ou économique d'un patrimoine.

Or, parmi les 147 organismes hors associations et GIE dont le rapport a été publié en 2011, la Miilos a pointé des niveaux de loyers élevés pour près d'un tiers d'entre eux (43), toutes formes sociales confondues.

Ces niveaux s'expliquent de différentes manières :

- soit, d'une façon générale, parce que les loyers pratiqués votés d'année en année par les assemblées délibérantes des organismes, sont proches des loyers plafonds autorisés par les conventions APL signées avec l'État, ce notamment parce que les taux pratiqués sont presque systématiquement supérieurs aux recommandations gouvernementales pour les seuls organismes HLM concernés jusqu'en 2010 – quinze bailleurs sociaux signalés dans ce cas ;
- soit parce que les taux pratiqués dépassent le plafond conventionnel autorisé (3 cas signalés en 2011 concernant des organismes HLM et relevés comme une infraction) ;
- plus rarement, parce que ne respectant pas le taux d'augmentation légal annuel posé par la loi de finances depuis 2011 ;
- enfin, pour plusieurs organismes (9 bailleurs de province concernés), ce niveau l'est sans être contraire à aucune disposition, par simple comparaison avec l'échelle locale, régionale ou départementale.

Ce dernier point pose en filigrane la question non seulement de la compétitivité de ces organismes, mais encore de leur mission première qui est de permettre à des ménages modestes de pouvoir se loger à un prix inférieur à l'offre du parc locatif privé. Plus un financement est social, plus la subvention d'État est importante. Or, dans le contexte actuel de crise, pour les opérations récentes de construction ou de réhabilitation, les bailleurs sont parfois tenus par des financements qui conduisent à des niveaux de loyers sans mesure avec les niveaux de loyers très bas du parc ancien, même si ce dernier est de moindre qualité. Aussi sont-ils paradoxalement contraints de proposer des logements à

loyers moyennement sociaux à des ménages dont les ressources vont globalement en diminuant et dont la capacité contributive limite les possibilités d'augmentation.

La mise en place de la CUS depuis juillet 2011, même si une minorité d'organismes a choisi de moduler les loyers selon la qualité du service rendu aux locataires, vise à corriger cette tendance globale, en ajustant le niveau de loyer à la réalité du produit proposé à la location, mais aussi à la population à accueillir.



# 4

## **STRATÉGIE PATRIMONIALE DES BAILLEURS SOCIAUX**



## 4.1

## DE LA CIRCULAIRE DU 3 MAI 2002 RELATIVE AUX PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE À LA LOI DU 25 MARS 2009 IMPOSANT LES CONVENTIONS D'UTILITÉ SOCIALE

Depuis la circulaire n°2002-37 du 3 mai 2002, où l'Etat définissait le cadre d'élaboration des Plans Stratégiques de Patrimoine (PSP), le niveau d'exigence quant à la définition d'une stratégie patrimoniale, adaptée à la situation de chaque bailleur social, s'est accrue. Ainsi la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement a renforcé les obligations imposées aux organismes HLM. Le contenu du plan stratégique du patrimoine prend une autre dimension en application de l'article L.411-9 du CCH : « (...) *le plan comprend une analyse du parc de logements selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résulte. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme.* ».

Cette même loi rend obligatoire la conclusion d'une convention d'utilité sociale (CUS), définie aux articles L.445-1 et suivants du CCH. La circulaire du 12 avril 2010 en précise le contenu, et s'appuie pour ce faire fortement sur l'outil de programmation de moyen terme qu'est le PSP ; la CUS comprend plus particulièrement le classement des immeubles – ou groupes immobiliers - (en fonction du service rendu au locataire) ainsi que l'énoncé de la politique patrimoniale et de la politique d'investissement. A quelques exceptions, les conventions d'utilité sociale ont été adoptées avant l'été 2011.

Ce nouveau cadre normatif fait suite à une période où la Miilos s'était montrée particulièrement critique envers les bailleurs sociaux sur le thème évoqué. Le rapport d'activité publié en 2009 mettait en lumière l'absence de plan stratégique de patrimoine pour un organisme sur trois contrôlé. La situation était moins extrême en 2010. Le rapport d'activité pointait qu'un bailleur sur trois n'était pas « en ordre de marche » pour des motifs qui parfois se cumulaient : absence d'arbitrage clair sur l'évolution du patrimoine (développement, vente, démolition, réhabilitation etc...), soutenabilité financière du PSP non établie.

Pour le présent rapport d'activité 2011, l'analyse qui porte sur un échantillon exploitable de 114 rapports définitifs permet de mettre en lumière des résultats contrastés :

- Le nombre de bailleurs sociaux n'ayant pas adopté de PSP est très réduit. Il représente moins de 10 % de la totalité de l'échantillon et la moitié de ce pourcentage concerne des organismes HLM de taille réduite (moins de 2 000 logements).
- La Miilos relève que pour 25 % du même échantillonnage, le plan stratégique du patrimoine n'est pas lié à une analyse financière prévisionnelle fiable, voire se caractérise par l'absence même d'analyse prévisionnelle (5 %). Le plus souvent, cette carence partielle ou totale s'explique par la difficulté de l'organisme à établir une

prévision financière sur sa politique d'entretien et de réhabilitation du patrimoine sur le moyen et le long terme. Dans le cadre des échanges entre la Mission d'inspection et les organismes liés à l'exercice du contrôle, ceux-ci mettent en avant la difficulté croissante qu'ils ont à réaliser un exercice prospectif dans un contexte socio-économique particulièrement mouvant. Si cet élément de contexte est réel, cet argument plaide au contraire pour un renforcement du pilotage par l'analyse prévisionnelle. L'actualisation régulière du PSP devient de fait indispensable pour intégrer les multiples évolutions adaptation aux politiques locales et nationales de l'habitat (en particulier le Grenelle de l'environnement), aux conditions économiques de financement du logement social etc...

- Dans près de 20 % des cas examinés, la Miilos relève la difficulté qu'a l'organisme de définir clairement des orientations patrimoniales claires concernant la « respiration du patrimoine » : construction, démolition, vente etc... - ou bien encore la politique de réhabilitation et d'entretien.
- Les autres organismes, soit 40 % de l'ensemble, répondent au cadre normatif défini par les textes précités.

Les exemples qui suivent illustrent la variété des situations observées.

- Un important office public de l'habitat du Sud de la France, d'un parc entrant dans la strate 15 000 - 20 000 logements, souffre d'une lourde absence de stratégie patrimoniale. Les orientations définies sont incomplètes, non hiérarchisées et leur faisabilité technique et financière n'est pas avérée. L'organisation interne de l'office en matière de maîtrise d'ouvrage apparaît défailante (déficit de moyens humains, absence de pilotage). Les résultats obtenus sont donc fort logiquement très insuffisants : le niveau réel d'investissement sur le parc existant est très en deçà de la programmation envisagée. Le niveau atteint en matière de construction apparaît sans lien avec l'objectif initial, les opérations sont mal maîtrisées (surcoûts, problèmes de qualité, délais anormalement longs). Enfin, le patrimoine accuse un retard d'entretien considérable, mettant parfois en cause sur certains sites, la sécurité des locataires ou le confort dans les logements.
- Un office de la région Rhône-Alpes, d'un parc entrant dans la strate 5 000 - 10 000 logements, dispose d'une stratégie claire qu'il met parfaitement en œuvre. Doté d'un patrimoine relativement ancien où prédomine l'habitat collectif, son PSP est adopté fin 2008 et régulièrement mis à jour. Les orientations en termes de « respiration » du patrimoine (démolition, construction, vente) sont précises, adaptées au contexte, et trouvent leur traduction opérationnelle, de même que la politique d'entretien et de réhabilitation. Cet organisme a pris des engagements très ambitieux, qu'il concrétise, en matière de développement durable. Tous les programmes de construction sont a minima labellisés THPE (Très Haute Performance Energétique) et la moitié du parc atteint le niveau QEB (Qualité Environnementale Basse Consommation – référence régionale). Enfin, une étude attentive a permis de cibler les bâtiments les plus consommateurs d'énergie, définissant une priorité d'intervention sur plusieurs dizaines de groupes, le tout décliné dans un plan d'action.





- Une SA d'HLM du Centre de la France, d'un parc entrant dans la strate 3 000 - 5 000 logements, s'est dotée d'une stratégie précise, régulièrement actualisée. Ayant un patrimoine assez récent et potentiellement attractif (forte proportion de logements individuels), elle est néanmoins confrontée à une détente significative du marché sur ses territoires d'intervention. Dans ce contexte, son développement apparaît adapté : ciblage efficient des zones de développement, objectifs élevés en matière de performance énergétique (toutes les opérations à partir de 2011 labellisées BBC et quelques expérimentations seront menées), politique de vente réajustée et en croissance. A l'instar de l'office du Rhône, un programme crédible de remise à niveau énergétique du patrimoine existant, portant sur les groupes les plus énergivores, a été acté et est en cours de mise en œuvre.

## 4.2

### LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE : DES ENJEUX TRÈS DIFFÉRENTS D'UN TERRITOIRE À L'AUTRE

La relance d'une production soutenue de logements, en réponse à une demande de logements sociaux qui ne faiblit pas, est à l'œuvre depuis le lancement du plan de cohésion sociale 2005-2009. Hors reconstitution de l'offre financée par l'ANRU, près de 125 000 logements sociaux, ont été financés en 2011 (le niveau de 2010, historiquement élevé, était de 131 500). Dans le cadre de ses derniers rapports publics d'activité, la Miilos a relevé la mobilisation des organismes HLM pour répondre à cet enjeu, qui de fait se cumule avec la nécessité de reconstituer l'offre démolie dans le cadre des programmes de rénovation urbaine.

L'appréciation de la performance de chaque organisme est délicate par nature : elle dépend fortement du territoire d'intervention, qui recouvre un ou plusieurs bassins d'habitat. De plus, l'action des bailleurs sociaux s'inscrit dans le cadre de politiques locales de l'habitat, qui peuvent elles-mêmes être évaluées en tant que politiques publiques, et interpellent au premier chef les collectivités locales qui ont la charge de ces politiques de l'habitat (certaines d'entre-elles étant délégataires des aides à la pierre). La situation des opérateurs de logement social est également variable : la multiplicité des bailleurs sociaux, plus ou moins importante selon les secteurs géographiques peut induire une concurrence et/ou une complémentarité au vu du contexte économique, de l'ampleur des besoins à satisfaire et de la situation financière de chacun des opérateurs.

Partant du constat selon lequel, dans 20 % des cas, un décalage apparaît, particulièrement significatif, entre le contexte socio-économique du territoire d'intervention et la politique propre à l'organisme, la Miilos poursuit son analyse de la tension des marchés déjà mise en exergue dans les rapports d'activité des années 2009 et 2010. La méthode reste identique et s'appuie sur l'analyse d'un faisceau d'indicateurs : vacance, rotation dans le parc, analyse de la demande, commercialisation des logements, sans tenir compte du classement des communes par zonage défini par l'arrêté du 29 avril 2009 (classement ABC – investissement locatif). Sur cette base, les marchés principaux d'intervention des

bailleurs sont qualifiés de détendus, contrastés, tendus ou très tendus.

Les résultats pour l'année 2011 doivent être interprétés avec prudence, en raison du caractère empirique de la méthode. Les tendances semblent toutefois confirmer les constats opérés sur le terrain lors des contrôles :

- L'écart de « tension » entre les marchés locaux de l'habitat s'accroît. Ainsi les marchés qualifiés de détendus représentent 30 % des contrôles (contre 21 % en 2010) alors que les marchés très tendus restent en définitive stables (moins de 20 % des contrôles) et concernent majoritairement la région Île-de-France.
- Sur la période 2006 - 2010, la production en secteur tendu et très tendu, est majoritairement « tirée » par les SA d'HLM. A nombre égal, les SA d'HLM affichent un taux de croissance de 11,7 %, contre 3,1 % pour les OPH sur cette même période. Ce constat statistique doit être cependant abordé avec prudence car il manque une analyse affinée relative au type de logements construits (social, très social) et à l'implantation de ce parc mise en regard avec la nature des besoins .
- Plus globalement, le taux de croissance du patrimoine locatif social apparaît encore trop peu différencié au regard des besoins réels.

Ainsi, le taux de croissance sur la même période 2006 - 2010 du parc social sur les marchés détendus est de 5,4 %. Il apparaît légèrement plus élevé en secteur tendu et très tendu : 7,3 %, et fait apparaître ainsi une différence modeste.

En analysant plus précisément le pourcentage sur les marchés très tendus, celui s'élève à 4,5 %, pourcentage inférieur à celui observé sur les marchés détendus.

L'ensemble de ces éléments confirment la nécessité d'un recentrage adapté de la production aux besoins locaux et à l'évolution démographique des territoires, enjeu du reste affiché par les pouvoirs publics depuis 2 ans.

Toutefois, la Miilos constate que, dans les territoires sans enjeu, cette exigence doit impliquer, pour un nombre croissant d'organismes, un changement de comportement : en l'occurrence, il s'agit de réduire, voire de mettre fin à une politique de la production. Cette réorientation n'est pas sans poser des difficultés organisationnelles et techniques (maintien d'une compétence en maîtrise d'ouvrage et d'une capacité technique qui s'adapte en permanence pour intégrer, par exemple, les enjeux du « Grenelle de l'environnement »). En outre, tout revirement d'une politique immobilière peut conduire ces mêmes organismes à être en capacité de relancer la production pour répondre aux fluctuations du marché immobilier. L'option retenue par les organismes confrontés à cette situation est le maintien d'une activité réduite.



Trois exemples illustrent ces difficultés d'adaptation au contexte.

- Un office du Sud-Ouest de la France, d'un parc de la strate 5 000 - 10 000 logements, a un objectif ambitieux sur les dix prochaines années : construire annuellement 100 logements par an, soit environ le double des mises en services constatées les années précédentes. Le PSP faisait apparaître que plus de 90 % de son patrimoine était situé sur un « marché porteur ». Au moment du contrôle, la réalité avait fortement évolué. La vacance avait quadruplé en 5 ans (pour partie en attente de démolition, mais en attente également de reconstruction non démarrée), les programmes neufs bien localisés connaissaient depuis peu de grandes difficultés de commercialisation. Une remise à plat de la stratégie patrimoniale devient donc, dans ce contexte, indispensable.
- Un office du Sud de la France, de plus de 20 000 logements, a vu son patrimoine diminuer au cours des cinq années précédentes. Ouvrant sur un marché très tendu, cet organisme s'est fixé l'ambition de produire 200 nouveaux logements par an, puis 300 à moyen terme. Cet objectif, fondé sur de réels besoins, apparaît pourtant bien optimiste. D'une part le contexte local (rareté et cherté du foncier, difficultés d'équilibrer économiquement les opérations) constitue un frein qui n'est aujourd'hui pas résorbé. D'autre part l'office souffre par son organisation interne : l'organisation de la maîtrise d'ouvrage n'est pas à la hauteur des enjeux, la stratégie financière de l'office est trop axée sur la politique de cession du patrimoine – par ailleurs très critiquable par son caractère peu social - au détriment d'une amélioration nécessaire de sa rentabilité par une meilleure maîtrise de ses coûts de gestion. Les conditions d'un développement adapté apparaissent donc aujourd'hui mal réunies, alors que les enjeux sont extrêmement prégnants.
- A contrario, une SA d'HLM de l'Ouest de la France, d'un parc de la strate 5 000 - 10 000 logements, intervient sur des secteurs particulièrement tendus d'une grande agglomération. Avec une ambition très élevée – plus de 300 à 350 logements locatifs produits par an sur 6 ans – elle a produit récemment des résultats crédibles. L'activité maîtrise d'ouvrage apparaît performante, permettant la réalisation d'opérations financièrement maîtrisées, attractives par la qualité des produits proposés et leur localisation. Le savoir-faire reconnu de la société et son positionnement pro-actif en matière de prospection foncière auprès des collectivités locales lui ont permis de lever les obstacles habituels à la construction.

## 4.3

### L'INTÉGRATION DES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA CONSTRUCTION NEUVE : UNE IMPLICATION INCONTESTABLE DE LA MAJORITÉ DES ORGANISMES HLM

Les contrôles opérés par la Miilos ont mis en évidence une implication réelle des opérateurs de logement social, certains anticipant même l'application de la réglementation rendant la norme BBC (bâtiment basse consommation) obligatoire dès 2013.

Ainsi, une SA HLM d'Aquitaine a décidé, par exemple, dès la fin de l'année 2010, de lancer ces opérations nouvelles en respectant la norme BBC. D'autres inscrivent tous leurs programmes neufs sur la base du label BBC, tels qu'une SCIC du Vaucluse, un OPH de la région Rhône-Alpes ou une SA d'HLM d'Aquitaine.

La Miilos a relevé également des initiatives exemplaires comme l'implication d'organismes dans la construction d'éco-quartiers. Une SA HLM de Haute-Normandie s'est ainsi engagée dans la construction d'un collectif de 98 logements locatifs et de 25 maisons. Un office alsacien s'est également illustré par la création d'un éco-quartier portant sur un projet de construction, réhabilitation et résidentialisation d'une cité proche du centre ville. Le programme a été formalisé en 2002 dans un grand projet de ville, puis repris dans la convention ANRU. Les nouveaux immeubles ont été construits selon les normes HQE et constituent un quartier écologique avec espaces verts et cheminements piétonniers spécifiques. Par ailleurs l'enjeu principal de l'organisme est, à terme, l'amélioration de la performance énergétique de 85 % de son parc (soit plus de 520 logements nécessitant une réhabilitation lourde).



## 4.4

### L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE : UN ENJEU DE QUALITÉ DE SERVICE ET DES EXIGENCES ACCRUES

La politique d'entretien du patrimoine s'inscrit dans le cœur de métier des organismes et apparaît comme un indicateur de la qualité du service apporté au locataire. Au-delà de son aspect strictement technique, la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » modifie assez sensiblement les enjeux et l'approche du problème. A la nécessité de garantir des logements en bon état technique s'ajoute l'exigence d'amélioration de la performance énergétique définie par la loi n°2009-967 du 03 août 2009. Cet enjeu est de taille. En effet, 800 000 logements sociaux (dont 180 000 dans le périmètre d'intervention de l'ANRU) dont la consommation d'énergie est supérieure à 230 kW/h/m<sup>2</sup>/an devront faire l'objet de travaux avant 2020. Cette exigence est par ailleurs intégrée dans les conventions d'utilité sociale et les résultats de cette politique devront être évalués dans la durée.

La Miilos examine si les organismes sont en ordre de marche pour répondre à cette problématique et s'ils assurent une politique d'entretien. Comme il a été déjà souligné précédemment, 20 % des bailleurs sociaux (dont le parc se situe entre 5 000 et 15 000 logements) souffrent d'un manque d'orientation stratégique en matière de réhabilitation et de plan pluriannuel d'entretien du patrimoine. Si la proportion reste contenue, elle apparaît assez stable par rapport à 2010, ne faisant pas non plus apparaître de réel progrès.

La réhabilitation thermique du parc, en application des engagements fixés dans la loi du 3 août 2009, pose de nouvelles questions à la fois budgétaires et sociales et devrait amener les organismes à faire de nouveaux choix d'ici 2020. En effet la médiocre performance énergétique de certains bâtiments collectifs ou logements individuels (souvent lié pour ces derniers au mode de chauffage électrique), associée à une faible attractivité du patrimoine, rend peu évident l'opportunité économique d'une intervention. Par ailleurs, se pose la question éminemment sociale du taux d'effort demandé aux locataires après intervention. La mise à contribution des locataires, rendue possible au titre de l'article L.442-3 du CCH en contrepartie des économies de charges générées par les travaux, devra ainsi être calibrée pour ne pas dégrader la situation économique des ménages dans un contexte où le niveau des autres charges évolue à la hausse.

Il n'en demeure pas moins que les exemples intéressants de remise à niveau du patrimoine intégrant une forte dimension énergétique sont multiples. Il peut être cité le cas d'une SA d'HLM de l'Ouest de la France, du parc de la strate 5 000 - 10 000 logements, qui a conçu un projet d'envergure pour restructurer un ensemble immobilier atypique (immeuble de grande hauteur comprenant près de 800 logements sociaux et 9 000 m<sup>2</sup> de bureaux) cumulant des difficultés urbaines et sociales et des contraintes techniques considérables. Avec l'appui de l'ANRU, des collectivités locales et de divers financeurs, elle a pu élaborer un projet technique réalisable permettant de ramener la consommation énergétique du bâtiment en dessous de 50 kwhep/m<sup>2</sup>/an, ce qui correspond au niveau du BBC en neuf et apparaît tout à fait remarquable.

## 4.5

### LE RESPECT DES EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES

#### 4.5.1 Les diagnostics

Devenu obligatoire depuis le 1er juillet 2007, le diagnostic de performance énergétique (DPE) annexé au contrat de bail n'est pas encore une pratique systématique chez les organismes. 8 % des bailleurs contrôlés n'avaient pas réalisé l'intégralité des DPE (environ 20 % en 2010) ; et près d'un organisme sur trois n'avait pas pleinement répondu à son obligation d'information des locataires.

Le respect de la réglementation relative au diagnostic technique amiante (DTA), qui est une obligation depuis le 31 décembre 2005, apparaît non

conforme dans environ 10 % des cas, soit par défaut de diagnostic, soit par absence d'actions correctives. Cette carence apparaît difficilement justifiable dès lors que la réglementation exige son application depuis 7 ans.

### 4.5.2 LES CONTRAT D'ENTRETIENS

La Miilos examine pour l'essentiel le suivi des contrats d'entretien (respect des règles de mise en concurrence, actualisation du cahier des charges), et la qualité du suivi des prestations (conformités aux obligations contractuelles et réglementaires). 10 cas d'insuffisances ont été décelées, chiffre stable par rapport à 2010. La Miilos rappelle les enjeux et la nécessité d'une grande rigueur dans ce suivi.

S'agissant du cas spécifique des ascenseurs, en application du décret du 28 mars 2008, des travaux de sécurité de mise aux normes devaient être achevés pour le 31 mars 2010. Les organismes ont par ailleurs la responsabilité de s'assurer du bon fonctionnement quotidien des ascenseurs, en veillant à ce que le prestataire choisi satisfasse à ses obligations. Dans une demi-douzaine de cas (chiffre stable également), la Miilos a relevé des carences dans le suivi du prestataire. Parmi les organismes concernés, deux se situent dans la strate 5 000 - 10 000 logements, un de plus de 20 000 logements. Compte tenu des enjeux de sécurité pour les usagers, les organismes devraient pouvoir justifier d'une organisation leur permettant d'assurer ce suivi de façon satisfaisante.

## 4.6

### LA POLITIQUE DE VENTE DU PATRIMOINE : UNE DÉMARCHE MISE EN ŒUVRE PAR UN NOMBRE LIMITÉ D'ORGANISMES

#### 4.6.1 La politique de vente

Les dispositions des articles L.443-7 et suivants du CCH imposent aux organismes de délibérer annuellement sur les orientations en matière de vente de logements. Cette politique est, depuis quelques années, largement promue par l'Etat. Si la vente en bloc relève davantage d'une stratégie d'échange de patrimoine entre organismes HLM, la vente à l'unité permet de répondre à un double objectif : reconstituer des fonds propres ayant vocation à être réinvestis, favoriser l'accession sociale à la propriété. L'encadrement réglementaire mis en place pour répondre à ces objectifs est donc strict.

La Miilos avait constaté en 2010 la faible implication des organismes en la matière. Cette tendance est confirmée en 2011, malgré les engagements pris dans le cadre des CUS. Ainsi sur un échantillon exploitable de 107 rapports, il ressort les constats suivants :

- 45 % ont mené une politique quantitativement modeste de vente à l'unité (de 1 à 20 logements vendus dans l'année)

- 39 % des bailleurs n'ont vendu aucun logement, dans l'année du contrôle
- 16 % mènent une politique plus volontariste (plus de 20 logements vendus dans l'année).

Pour les 84 % de bailleurs n'ayant vendu aucun logement, ou ayant une activité très modeste, la Mission d'inspection a fait le constat suivant : initialement les conseils d'administration avaient une démarche ambitieuse de mise en vente mais, pour des raisons diverses (ressources limitées des locataires, disparité des prix de vente selon la situation géographique et l'image du parc en cause, volonté de ne pas « miter » le parc de logement social est d'un volume réduit), cette démarche n'a pas été menée jusqu'à son terme. Ainsi, sur un volume de plus de 22 500 logements potentiellement à vendre, les logements réellement vendus dans l'année du contrôle représentent moins de 10 % du volume total. Par ailleurs, même lorsque la démarche de vente a abouti, il apparaît que les conseils d'administration ont éprouvé des difficultés pour cibler précisément les logements à mettre en vente (4 organismes sur 10).

Un exemple d'une politique volontariste et réussie concerne une SA d'HLM du Sud-Ouest de la France, de la strate 5 000 - 10 000 logements, qui a ainsi défini une stratégie de vente assez ambitieuse, proposant à la vente plus de 15 % de son patrimoine. Après avoir vendu plus de 200 logements fin 2009, le rythme annuel s'élève désormais autour de 45 ventes. Les caractéristiques socio-économiques des acquéreurs confirment l'objet social de la démarche, les prix de vente moyens étant par ailleurs de l'ordre de 80 000 €. Cette société a fait le choix de vendre du patrimoine dans l'habitat collectif et assure elle-même de façon satisfaisante la gestion des copropriétés ainsi générées.

Le fondement d'une politique active de vente doit également être appréciée au regard de la stratégie patrimoniale de l'organisme dans son ensemble. Il ne doit pas avoir pour effet de réduire de façon excessive un segment de l'offre locative répondant à un besoin social. Enfin, des effets pervers peuvent apparaître, ce qui a été constaté dans le territoire où le niveau des prix est extrêmement élevé comparativement au profil très social des occupants.

C'est le cas d'un important office du Sud de la France, de plus de 20 000 logements, qui a décidé de vendre 800 logements et qui intervient dans un marché extrêmement tendu. La procédure en place respecte la réglementation en vigueur, avec en particulier une priorité accordée aux locataires de l'office et des tarifs minorés pour les locataires occupants. Seul un tiers des accédants représente soit le locataire en place, soit un de ses ascendants/descendants (article L.443-11 du CCH), au cours des ventes réalisées les cinq dernières années. 55 % des acquéreurs sont des tiers qui ne rentrent ni dans cette catégorie, ni ne sont locataires de l'office. Si l'objectif de reconstitution de fonds propres à l'occasion de ces ventes est réel pour l'office, cette politique ne s'inscrit pas dans une stratégie de développement de l'accession sociale, ni en définitive dans une valorisation du parcours résidentiel. Elle peut produire

un effet d'aubaine économique, pour les tiers accédants dont le profil social n'a pu être vérifié. Les reventes constatées parfois à peine une année plus tard révèlent de très importantes plus-values pour le vendeur, plus-values qui s'opèrent au détriment de l'office. Certaines acquisitions ont été effectuées à des fins de résidences secondaires, en contradiction avec la mission d'intérêt général qui incombe à un organisme HLM telle que définie à l'article L.411-2 du CCH.

### 4.6.2 Le respect de la réglementation

La vente de patrimoine est strictement encadrée et régie par les dispositions des articles L.443-7 et suivants, R.443-10 et suivants du CCH. Les manquements avérés à la réglementation constatés par la Miilos concernent moins d'une dizaine de cas, ce qui reste d'un volume limité. Il paraît toutefois utile de rappeler qu'au vu des enjeux sociaux et financiers, la Miilos est attentive à la procédure de vente. Dans les cas d'irrégularités précitées, la Miilos relève autant de problèmes de gouvernance (absence de délibération du conseil d'administration sur les orientations et les objectifs à atteindre ; absence de transmission au représentant de l'Etat du rapport annuel sur les ventes) que de non respect des procédures (absence d'estimation des services domaniaux, mesures de publicité insuffisantes ou inexistantes, méconnaissance du droit de priorité des locataires).

La Miilos a mis en exergue un cas particulièrement grave d'une société ayant vendu plusieurs logements en méconnaissance du droit de priorité des locataires et en l'absence de mesures de publicité. Plusieurs de ces logements ont été vendus à des salariés de cette société, à des conditions financières particulièrement avantageuses, exposant ces derniers à un risque de conflit d'intérêt.



## Conclusion

L'appréciation portée par la Miilos sur la mise en œuvre de la politique patrimoniale des organismes HLM vise à mesurer la performance de ces opérateurs dans le cadre de politiques publiques aujourd'hui contractualisées par les CUS. Ces politiques ont trait aussi bien au développement de l'offre de logements là où des besoins existent, à l'amélioration de la performance énergétique du patrimoine social en application du « Grenelle de l'environnement », à une politique de vente maîtrisée socialement compatible avec l'effort financier du futur propriétaire.

Si l'engagement des bailleurs sociaux dans le « Grenelle de l'environnement » apparaît réel, avec un niveau d'exigence élevé en matière d'offre nouvelle, les points de vigilance mis en avant par la Miilos les années passées ne sont pas pour autant levés dans ce présent rapport public :

- La localisation appropriée de l'offre nouvelle au regard des besoins n'apparaît pas toujours démontrée, d'autant que les écarts de tension immobilière entre les bassins d'habitat apparaissent accrus. La Miilos considère toutefois que cette problématique concerne l'ensemble des acteurs locaux de l'habitat dont les bailleurs sociaux ne sont qu'une des parties prenantes.
- La politique d'entretien et de réhabilitation du patrimoine existant souffre encore, dans un trop grand nombre de cas, de carences, soit au niveau de ces orientations soit au niveau de la mise en œuvre et peut être un obstacle potentiel à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
- Le défaut ou la faible fiabilité des analyses financières prévisionnelles demeure un point faible constant et affaiblit ainsi la portée d'une politique patrimoniale sur le moyen terme.
- Enfin l'existence d'une politique de vente maîtrisée reste encore l'apanage d'un nombre restreint d'organismes, sans évolution notable depuis 2010.



# 5

## COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE





L'activité des opérateurs de logement social bénéficiaires de deniers publics implique, comme tout acteur économique et social, de retracer des opérations résultant de cette activité (gestion locative – construction) à travers des documents comptables tels que le bilan, le compte de résultat et l'annexe à valeur réglementaire. Ces documents reflètent annuellement la situation financière patrimoniale de l'entité et doivent éclairer les dirigeants sur les décisions à prendre. Il en résulte que la fiabilité de la tenue des comptes est un objectif économiquement nécessaire pour assurer sur le moyen terme une conduite efficace des opérations et ce dans un contexte de contraintes budgétaires.

## 5.1

## RÉPARTITION GLOBALE DES OBSERVATIONS PAR TYPE D'ORGANISME

Parmi les 155 organismes contrôlés en 2011 (incluant les contrôles de suite et les contrôles ciblés), 113 ont fait l'objet d'un examen de leur comptabilité et de leur situation financière.

Parmi ceux-ci, les organismes, pour lesquels une observation significative au moins a été formulée, représentent un total de 79, pour ce qui est de la tenue des comptes, et de 74 pour ce qui relève de la situation financière.

Le tableau ci-après fait la ventilation selon le cadre juridique des opérateurs :

	ESH	OPH	EPL (anciennement dénommé SEM)	Autres (Coopératives, associations, UES)	Total
Organismes existants au plan national	272	274	193	324	1063
	25,5 %	25,8 %	18,2 %	30,5 %	100 %
Organismes contrôlés en 2011	47	59	12	37	155
	17,3 %	21,5 %	6,2 %	11,4 %	14,6 %
Organismes ayant fait l'objet d'observations comptables	30	34	8	7	79
	38 %	43 %	10,1 %	8,9 %	100 %
Organismes ayant fait l'objet d'observations financières	23	30	8	13	74
	31,1 %	40,5 %	10,8 %	17,6 %	100 %

### 5.1.1 Comptabilité

niveau de gravité	nombre d'organismes				
	Totaux	ESH	OPH	EPL	Autres
<b>anomalies graves mettant en cause la sincérité des comptes</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
<b>anomalies n'affectant pas la sincérité des comptes</b>	<b>72</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
organismes ayant fait l'objet d'observations comptables	79	30	34	8	7
<b>comptabilité parfaitement tenue</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
comptabilité n'ayant pas donné lieu à observation	11	1	10	0	0
organismes dont la comptabilité et la situation financière ont été contrôlées	113	43	52	11	7

Les 5 organismes de logement social présentant des anomalies graves se caractérisent par l'absence ou par une défaillance dans la tenue des annexes réglementaires.

Cette situation sur un volume résiduel d'organismes traduit un défaut de vigilance de la gouvernance dès lors qu'il s'agit d'informations juridiquement obligatoires et économiquement indispensables pour comprendre les principales caractéristiques de la formation du résultat.

De la même façon, un OPH de l'Est de la France a surprovisionné de 3,4 M€ la provision pour gros entretien (8,9 M€ au lieu de 5,5 M€) sans pouvoir justifier de cette surévaluation au regard des travaux à entreprendre. Or, cette méthode a un double effet négatif : elle conduit à une sous-évaluation du compte de résultat et elle n'assure pas au conseil d'administration de disposer d'éléments fiables pour bâtir, actualiser, et financer le plan stratégique de patrimoine.

### 5.1.2 Observations sur la situation financière

niveau de gravité	nombre d'organismes				
	Totaux	ESH	OPH	EPL	Autres
situation financière mauvaise	8	1	4	2	1
situation financière insuffisante	36	14	16	4	2
<b>organismes à la situation financière tendue</b>	<b>44</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
situation financière correcte	55	21	28	3	3
situation financière excellente	14	7	4	2	1
organismes dont la situation financière a été analysée	113	43	52	11	7

Pour l'exercice 2011, la Miilos relève que 44 organismes ont une situation financière tendue. Ils représentent près de 39 % des 113 organismes dont la situation financière a été contrôlée.

Parmi ces 44 organismes, un peu moins de la moitié (21) avaient un fonds de roulement net global (FRNG) à terminaison inférieur à 3 mois de dépense. Six d'entre eux (3 SEM, 2 OPH et une SCP) cumulaient cette caractéristique avec un autofinancement net inférieur à 3 %.

Par ailleurs, 7 OPH dont la situation financière a été jugée tendue bénéficiaient d'une procédure d'aide de la CGLLS au moment du contrôle.

Il convient de noter que les aides de la CGLLS ont également bénéficié à deux organismes dont la situation a été jugée correcte à l'occasion des contrôles 2011 de la Miilos. Il s'agit d'un office de la région Ile-de-France ayant bénéficié d'une aide spécifique pour mener à bien deux projets hors ZUS impliquant la restructuration de 40 % du patrimoine de l'office, et d'une SA d'HLM, également francilienne, pour laquelle les signatures de deux protocoles CGLLS successifs et de trois contrats ANRU ont créé un contexte favorable au redressement de la société.

## 5.2 GESTION DE LA DETTE

La dette représente pour les bailleurs sociaux, de manière récurrente, un enjeu majeur du fait du poids des actifs qu'elle finance dans leur bilan mais également de la durée des emprunts contractés.

Si la notion de gestion active de la dette n'est pas nouvelle, elle a pris une ampleur toute particulière dans le secteur du logement social, spécialement depuis l'évolution du mode de fixation du taux du livret A en 2004, soumis dorénavant aux variations du marché et de l'inflation. Sous l'effet des multiples propositions des banques, à compter de cette période, un nombre significatif d'organismes HLM a été amené à souscrire des contrats d'instruments financiers dans l'objectif de sécuriser et de diversifier les encours.

Ces produits se sont avérés non dénués de risques. Ceux-ci ont été mis en exergue à partir de 2008, sous l'effet conjugué de plusieurs phénomènes : la fin d'une première phase à taux bas pour certains contrats, du basculement vers des formules de calcul à taux variables plus complexes et de la crise financière sans précédent résultant d'une insuffisance très forte de liquidités disponibles sur les marchés. Cette dernière s'est traduite, dans un premier temps, par une inversion de la courbe des taux avec pour conséquence une augmentation importante des taux courts, pénalisant les produits de « pente ». Dans un deuxième temps, la baisse tout aussi notable consécutive à l'intervention de la Banque Centrale Européenne, n'a pas eu pour effet de diminuer le niveau de risque et les anticipations de pertes. Dans un troisième temps, la défiance vis à vis de l'euro a eu un impact non négligeable sur les produits indexés sur des taux de change. Au demeurant, la volatilité est depuis lors particulièrement élevée et le contexte économique rend difficile une stabilisation des différents paramètres qui interagissent sur la fixation des composantes des formules de calcul de taux associés à ces instruments financiers complexes.

### 5.2.1 La réglementation en vigueur

Si les conditions de placement des excédents de trésorerie des bailleurs sociaux sont réglementées par le CCH, l'absence de disposition en matière de gestion de la dette est récurrente. Cependant, l'instruction M31 applicable aux OPH à comptabilité publique prévoit dans son tome III : « le conseil d'administration décide également des opérations utiles à la gestion de la dette et des opérations de trésorerie ». Plusieurs développements sont consacrés à ce sujet. Une grande vigilance est recommandée quant à la politique de diversification de la dette. Ces dispositions sont toutefois relativement récentes.

Les organismes sont investis d'une mission d'intérêt général et perçoivent à ce titre des fonds publics. A ce titre, une certaine prudence de leur part est attendue dans la gestion des deniers qui leurs sont confiés. Ce type de produits suppose des arbitrages et des décisions rapides qui n'exonèrent cependant pas de la nécessité, en amont, d'une définition par le conseil d'administration (ou de surveillance) d'un cadrage assorti d'objectifs précis.

Parmi les rapports définitifs diffusés par la Miilos en 2011, 26 mentionnaient le recours à des produits sophistiqués pour la gestion de la dette. Ils concernaient 13 OPH, 12 SA d'HLM et une SEM. La médiatisation de certains de ces produits sous l'appellation «toxiques», le débouclage de contrats compte tenu de la prise de conscience des risques inhérents mais aussi le repli des banques vis à vis de ces activités, ont conduit à une diminution des cas rencontrés au regard de ce qui était constaté lors des précédents rapports publics. De surcroît, les organismes ont souvent d'ores et déjà procédé à une réduction de leurs encours lors de renégociations, lorsqu'ils n'en sont pas sortis de manière anticipée.

Néanmoins, dans deux cas, le pourcentage de dette concerné par ces instruments était supérieur à 50 % et, pour huit autres, à 20 %.

### 5.2.2 L'exigence d'une information transparente du conseil d'administration (ou de surveillance)

Le recours à l'emprunt et toute opération de gestion de la dette engage durablement les bailleurs sociaux. A ce titre, une information transparente et complète du conseil d'administration (ou de surveillance) est nécessaire eu égard aux conséquences financières. Une délibération conforme à la stratégie définie par celui-ci doit en découler. Parmi les situations rencontrées, cette information est mentionnée comme insuffisante voire inexistante au moment du choix et de la contractualisation des produits, ceci dans 9 rapports. Elle est, de plus, erronée dans un cas.

L'absence de présentation des risques afférents et notamment de scénarios dégradés est également une lacune relevée. Un défaut dans la fonction de contrôle dévolue au conseil d'administration (ou de surveillance-Art. L. 225-68 du code de commerce-) est mis en avant à plusieurs reprises. Cependant, au cours de la vie des contrats, un point présentant les gains et les pertes enregistrés sur la période antérieure est souvent fait. Le conseil d'administration (ou de surveillance) est,

en général, mobilisé lorsque la situation devient préoccupante en termes de coût pour l'organisme. Dans cette situation, une commission des finances est quelquefois mise en place pour mieux assurer cette fonction de contrôle.

La sophistication de ces produits suppose, en outre, de disposer de compétences internes pointues, qui n'existent pas toujours. Afin de pallier ce manque, cinq organismes se sont entourés des conseils d'un cabinet extérieur spécialisé. Des audits de la fédération des offices ont également été réalisés dans plusieurs OPH. Parmi ces derniers, la mise en place d'un classement des produits selon la grille « Gissler » tend à se développer.

La Miilos a également relevé cinq cas où aucune mise en concurrence entre établissements bancaires n'avait été réalisée. De surcroît, pour deux d'entre eux, la banque qui avait commercialisé ces produits était actionnaire de l'organisme.

### **5.2.3 Les motivations**

Si parmi les produits souscrits, les opérations d'échange de conditions d'intérêts (swaps) ont pour motivation la volonté de se couvrir des variations du livret A, de diminuer le coût de la dette et de diversifier l'encours, il en va quelque peu différemment pour les prêts structurés. En effet, dans trois cas, ils ont permis le financement d'opérations autres que de construction de logements sociaux, dans un cas d'acquérir un patrimoine important par croissance externe et dans un autre, la mise en œuvre du PSP en permettant de dégager à court terme des marges de manœuvre financières.

### **5.2.4 La nature des produits et les risques afférents**

Parmi les 26 rapports concernés, l'un d'entre eux faisait mention d'un contrat de cap, 17 de contrats d'échange de conditions d'intérêt (swaps) toujours en cours, 12 de prêts structurés. De manière récurrente, ces contrats ont donné lieu à des renégociations successives (jusqu'à six fois pour un organisme ce qui suppose nécessairement, soit le versement d'une soulte (positive ou négative), soit d'inclure celle-ci dans le nouveau contrat sans que son coût puisse être mesuré facilement. Dans un autre cas, des contre-swaps ont été souscrits. La superposition de contrats engendre une complexité accrue en termes de suivi, sans garantie de gain compte tenu de la complexité des formules où tous les coûts ne sont pas nécessairement visibles.

Qu'il s'agisse d'opérations de swaps ou de prêts structurés, ceux-ci présentent des traits communs quant à la complexité de certaines formules de calcul et à leur opacité. Elles sont très difficiles à appréhender, en raison de leurs composantes particulièrement sophistiquées.

Il n'est pas constaté sur la période analysée de nouveau produit sur le marché des instruments financiers. Sont essentiellement notés des réaménagements et quelques souscriptions ou transformations de contrats à taux fixe sur les années 2010 et 2011.

### • Les swaps

Contrairement aux emprunts qui vont avoir un effet immédiat au niveau du passif du bilan, la souscription d'un swap est une opération hors bilan. Cela a pour conséquence de la rendre plus difficilement détectable si une information régulière et transparente n'est pas présentée, alors même que l'impact sur la situation financière de l'organisme est loin d'être anodin. Elle ne nécessite pas, en outre, de solliciter une nouvelle garantie de la part de la collectivité, le contrat de prêt initial se poursuivant en l'état.

Parmi les produits souscrits, sont relevés des produits à taux fixe ou à taux fixe mais assortis d'une barrière, des produits de pente (calculés sur l'écart de la courbe des taux 10 ans/2 ans, 30 ans/1 an, en général), des produits de change assis sur des différentiels de taux de zones économiques quelquefois très différentes (Franc suisse, US dollar, Yen par exemple) ; outre le risque qu'ils engendrent, l'incertitude qui pèse sur le coût final de l'opération est accentuée, bien souvent, par l'introduction d'un multiplicateur (5, 7 voire 9) dans la formule mathématique et par la durée très longue de certains contrats (jusqu'à 30 ans). En revanche, les formules comportant des coupons à effet cumulatifs apparaissent peu usitées.

Le vif succès rencontré par ces produits résultait souvent d'une première phase de taux particulièrement attractif mais limitée dans le temps et de phases ultérieures plus coûteuses mais très difficiles à évaluer au moment de la souscription. De surcroît, les anticipations sur lesquelles étaient bâtis les argumentaires commerciaux des banques se sont révélées erronées.

En outre, si la plupart des opérations relevaient initialement de la couverture dans la mesure où elles devaient permettre de neutraliser ou limiter les effets de la variation des différentes composantes entrant dans le calcul du taux du livret A, elles s'en sont particulièrement éloignées depuis.

### • Les prêts structurés

Il s'agit d'un contrat d'emprunt classique assorti d'une opération dérivée qui peut comporter des composantes de calcul très proches de celles rencontrées dans les contrats des swaps. Ils présentent, également fréquemment, plusieurs phases dont une première particulièrement attractive ou sécurisante puisque à taux fixe. Le risque se concentre, en général, sur la deuxième, assise sur un taux variable structuré, la troisième, si elle existe, revient ensuite à un taux plus classique (soit fixe, soit euribor). La durée des emprunts peut atteindre 30 ans voire 40 ans, ce qui est particulièrement long et accroît notablement le risque associé compte tenu de l'incertitude pesant tant sur la courbe des taux, à très long terme, que sur les cours des changes pour lesquels il n'existe aucune cotation sur une si longue durée. Ces contrats peuvent également présenter des différés d'amortissement.

Compte tenu de l'opacité des formules, les organismes se trouvent dans l'incapacité de connaître le coût véritable. En outre, le niveau des soultes est susceptible de variations très importantes selon la date de chiffrage, même sur une période très brève.

### 5.2.5 L'analyse financière

Dans 10 rapports, les opérations de gestion active de la dette avaient conduit à la réalisation de pertes, néanmoins ce constat restait partiel dans la mesure où certains organismes étaient encore sous l'effet de la première phase du contrat (taux fixe et/ou bas). L'impact sur l'autofinancement était notable pour plusieurs, pouvant conduire à une minoration de 5 points de celui-ci sauf évolution des taux. Dans un autre cas, le montant des pertes venait annuler la presque totalité des produits générés par les plus-values des ventes de logements.

Les modalités de provisionnement apparaissaient quelquefois critiquables en l'absence d'évolution de leur niveau au regard des encours concernés, de leur faiblesse ou de leur absence pure et simple.

### 5.2.6 Les contentieux

Peu d'organismes manifestaient une volonté de débouclage rapide de leur position. Dans les faits, tant que l'opération est bénéficiaire, le titulaire du contrat ne voit souvent pas toujours l'intérêt d'une sortie anticipée. Pour ceux qui enregistrent des pertes, le retour à une situation plus favorable des taux est escompté d'autant plus qu'une sortie anticipée supposerait le versement d'une soulte élevée, quelque fois insupportable financièrement par l'organisme.

Cependant, depuis le début de la crise financière des pertes importantes ont été enregistrées.

Des actions ont été engagées par des bailleurs sociaux contre les banques. Celles-ci sont essentiellement le fait d'organismes situés en province, dans la situation présente. Une a abouti à une résiliation définitive du contrat sans jugement mais avec paiement, toutefois, d'une pénalité, deux à des protocoles d'accord avec ou sans résiliation, un pré-contentieux a été annulé consécutivement au retour à une situation bénéficiaire du produit. Enfin, un organisme francilien envisageait une assignation devant le tribunal.



# 6

## RESTRUCTURATION DANS LE SECTEUR HLM





## Préambule

La restructuration en cours du secteur HLM analysée ci-après, à partir des rapports de contrôle 2011 de la Miilos, intègre différentes données :

- une approche réglementaire par l'analyse des difficultés éventuelles de gestion des organismes de moins de 1500 logements, pour lesquels le CCH prévoit une possibilité de dissolution ;
- une analyse des restructurations ou projets de restructuration des organismes contrôlés (restructuration pendant la période de contrôle, projet de restructuration élaboré au moment du contrôle). On mettra notamment en évidence dans cette partie les acteurs, actionnaires, collectivités de rattachement, initiateurs de la restructuration ;
- une analyse de la participation des organismes contrôlés à des groupes : La restructuration du secteur Hlm s'inscrit pour une large part dans la perspective de création de grands groupes d'organismes liés par des participations financières ;
- une analyse des mises en commun de moyens constatées au sein des groupes et des problèmes juridiques que ces choix organisationnels peuvent éventuellement soulever.

L'analyse porte sur les organismes HLM et les SEM contrôlés en 2011, soit 138 organismes (59 OPH, 47 SAHLM, 20 SCP et 12 SEM) qui possèdent ou gèrent presque 804 000 logements<sup>48</sup>.

### 6.1

## LA RESTRUCTURATION DES ORGANISMES HLM DU POINT DE VUE RÉGLEMENTAIRE : ORGANISMES CONTRÔLÉS EN 2011 GÉRANT MOINS DE 1 500 LOGEMENTS, OU PLUS DE 50 000 LOGEMENTS

La réglementation du logement social permet de supprimer les petites structures dont l'activité est insuffisante, tout en prévenant la concentration excessive du secteur HLM :

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

<sup>48</sup> Pour mémoire, la Miilos a également contrôlé 17 organismes en 2011 qui n'étaient ni HLM ni SEM (9 associations, 2 GIE, 2 UES, 1 SACICAP et 3 organismes divers).

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

Aucun des organismes contrôlés en 2011 ne gère plus de 50 000 logements. En revanche, 24 organismes contrôlés gèrent moins de 1 500 logements (8 OPH, 7 SA d'HLM, 8 SEM et une SCP), soit environ 17 % des organismes HLM et SEM contrôlés en 2011. Mais les organismes de moins de 1 500 logements ne représentent que 2 % du parc des entités contrôlées, ce qui est cohérent avec le fait que le parc géré par ce type d'organisme est devenu marginal au niveau national.

Parmi les 24 organismes de moins de 1500 logements contrôlés en 2011, six constituent des cas atypiques relevant d'une analyse particulière : une SEM ayant l'aménagement pour activité principale et une gestion complètement externalisée, une SCP essentiellement centrée sur la gestion de syndic et dont l'activité n'est pas rentable, deux SA d'HLM bénéficiant de moyens partagés dans le cadre d'un groupe, et 2 OPH envisageant leur intégration dans une structure plus grande.

Il reste donc 18 organismes de moins de 1500 logements, dont 4 seulement peuvent être considérés comme bénéficiant d'une gestion satisfaisante (coûts de gestion modérés, absence d'irrégularités graves et situation financière satisfaisante).

Les organismes de moins de 1 500 logements semblent donc bien souffrir généralement de difficultés particulières de gestion, ce qui plaide en faveur de leur restructuration et de l'intégration de leur patrimoine dans des entités de taille plus conséquente.

## 6.2

### LES RESTRUCTURATIONS CONSTATÉES LORS DES CONTRÔLES

#### 6.2.1 Ventes en bloc de logements entre organismes HLM

Les ventes en bloc de logements entre organismes de logement social doivent être distinguées des ventes à l'unité faites par un organisme à un particulier. Les ventes aux particuliers se traduisent par la sortie du parc social des logements concernés ; a contrario les ventes en bloc ne conduisent qu'à une restructuration interne du parc locatif social.

Les ventes en bloc entre organismes HLM ou SEM sont encadrées par diverses dispositions du CCH, notamment en ce qui concerne l'autorisation préalable de l'Etat. Les articles L443-5 et L443-7 du CCH précisent ainsi que le silence pendant deux mois du représentant de l'Etat sollicité par l'organisme vaut avis favorable. Par ailleurs, « la loi Warsmann », pour favoriser les restructurations de patrimoine, a allégé les procédures administratives pour ce type de ventes en les exonérant de consultation préalable du service des Domaines (article L .443-12 du CCH).

Les ventes en bloc constatées sur les contrôles 2011 sont concentrées sur un nombre limité d'organismes de taille importante.

Sur l'ensemble des 138 contrôles définitifs 2011 de la Miilos, 20 organismes ont été impliqués dans des ventes en bloc qui ont concerné 8 192 logements sur la période de contrôle. Ces 20 organismes gèrent un peu plus du cinquième du parc des organismes HLM et SEM contrôlés.

L'activité de vente en bloc apparaît plutôt concentrée puisqu'elle est exercée par un nombre réduit d'organismes (14 % des organismes HLM et SEM contrôlés en 2011). 95 % des ventes en bloc sur la période ont été réalisées par 11 organismes, qui ont vendu chacun au minimum 20 logements par an. Enfin, il faut souligner que plus de 31 % du total des ventes en bloc a été réalisé par un seul et même organisme, celui-ci ayant vendu en bloc un total de 2 590 logements sur la période de contrôle.

	Organismes HLM et SEM contrôlés en 2011 ayant réalisé des ventes en bloc au cours de la période de contrôle				Total des organismes HLM et SEM contrôlés en 2011 (b)	Part du total imputable aux organismes HLM et SEM ayant réalisé des ventes en bloc (a/b)
	SAHLM	OPH	SEM	TOTAL (a)		
Nombre d'organismes	12	6	2	20	138	14 %
Nombre de logements gérés	104 453	66 269	1 846	172 568	803 959	21 %
Achats	3 425	6 668	11	10 104	18 269	55 %
Réhabilitations	13 333	3 389	90	16 812	41 349	41 %
Ventes à l'unité	935	582	0	1 517	3 496	43 %
Ventes en bloc	5 684	1 950	558	8 192	8 192	100 %
Démolitions	854	1 147	0	2 001	6 286	32 %
Nombre de logements mis en location sur les 5 dernières années	9 055	2 576	50	11 681	46 683	26 %
Constructions nouvelles	4 214	1 992	8	6 214	25 860	24 %
Nombre logements en ZUS	20 098	20 790	709	41 597	162 938	26 %

Les ventes en blocs sont réalisées par des organismes dont la gestion patrimoniale peut-être qualifiée de dynamique. Elles sont en grande partie le fait des SA d'HLM sur la dernière période de contrôle.

Le groupe des 20 organismes ayant procédé à des ventes en bloc sur la dernière période de contrôle se caractérise par une gestion active de son patrimoine. Ce groupe concentre en effet 55 % des achats de logements, 41 % des réhabilitations et 32 % des démolitions. Il est en outre à l'origine de 1 517 ventes à l'unité, ce qui est relativement peu dans l'absolu comparé aux ventes en bloc, mais représente 43 % des ventes de logements aux particuliers par les organismes HLM et SEM contrôlés sur la même période.

Enfin, plus des deux tiers des logements vendus en bloc sur la dernière période (69 %) l'ont été par des SA d'HLM. Les OPH viennent en deuxième position avec 24 % des ventes, avant les SEM qui ont réalisé 7 % des ventes.

Les ventes en bloc répondent à différentes logiques économiques. On note en particulier, parmi les objectifs des ventes en blocs observées sur la dernière période de contrôle, différents cas de figure illustrés par quelques exemples types :

- des ventes s'inscrivant dans un processus de concentration géographique du patrimoine en vue de faciliter sa gestion. C'est la situation la plus répandue. Ainsi, dans le cas de deux SAHLM, suite à une décision prise au niveau du groupe, la société s'est retirée d'un département en cédant son patrimoine à une autre SA d'HLM ;
- des ventes permettant la réorganisation des filiales d'un groupe dans une logique de spécialisation de l'une d'entre elles dans la gestion patrimoniale de foyers. Le choix stratégique de dédier une société du groupe à la gestion de foyers a conduit à des cessions croisées de patrimoine ;
- des ventes répondant à la nécessité de dégager des plus-values pour résoudre des difficultés financières. Dans un cas, la vente de patrimoine s'inscrivait dans le cadre des mesures prévues par un plan de consolidation avec l'appui de la CGLLS. Dans un autre, en l'absence de soutien de la CGLLS, l'actionnaire de référence a décidé de recapitaliser la société et de mettre en œuvre un plan de redressement financier. La vente en bloc de patrimoine a permis de dégager des plus values de cession, utilisées ensuite dans le financement du remboursement anticipé d'emprunts locatifs. Les opérations cédées avaient été financées en PLI ou en PLA/CFF dans des conditions peu favorables.

### **6.2.2 Organismes dont la restructuration est réalisée, en cours, ou en projet**

Les constats opérés par la Miilos en 2011 confirment la poursuite du mouvement de restructuration du secteur. Sur les 138 organismes pris en compte dans l'analyse, 25 ont connu, au cours de la période contrôlée, la conclusion, la mise en route concrète ou l'élaboration d'un projet de restructuration.

Les motivations de restructuration des organismes HLM consistent dans la très grande majorité des cas à rechercher une rationalisation géographique des implantations de patrimoine. Quelques restructurations se traduisent par une spécialisation fonctionnelle d'une entité du groupe dans la gestion de foyers. On notera enfin un projet spécifique de fusion des composantes d'un groupe à l'actionnariat diversifié au sein d'une SCIC.

La prépondérance des motifs de resserrement géographique dans la restructuration du secteur apparaît tout à fait cohérente avec les caractéristiques économiques de la gestion du logement social : il s'agit en effet pour une large part d'une activité centrée sur la fourniture d'un service d'intérêt général de proximité avec un rapport qualité/prix performant et pour laquelle des effets d'économie d'échelle peuvent résulter d'une moindre dispersion du patrimoine à gérer.

On distinguera les restructurations suivant la nature ou l'origine de l'initiative : actionnaire « Action Logement », collectivité locale, regroupement d'organismes sans lien d'actionnariat et projets spécifiques n'entrant pas dans les trois premières catégories.

### **Spécialisation géographique sur l'initiative des groupes « Action Logement »**

On s'intéressera ici aux groupes de sociétés qui ont pour actionnaire majoritaire un CIL. La fusion des CIL amène des redondances géographiques des sociétés contrôlées par un même CIL, ce qui peut conduire à une réflexion de rationalisation. Il s'agit donc de fusionner des sociétés dépendant du même groupe pour aboutir à une meilleure taille critique sur un territoire donné, ou bien de façon symétrique, de réduire la dispersion du patrimoine en procédant à des achats, échanges croisés et opérations de mise en gérance de patrimoine entre sociétés d'un même groupe. Sept opérations de ce type ont été répertoriées dans les contrôles 2011, prenant des formes diverses :

- reprise de patrimoine en gestion. Dans le cadre de son intégration à un groupe Action Logement, une société a repris en gestion 340 logements familiaux et 4 foyers appartenant à d'autres filiales du groupe, mais situés sur son aire de compétence géographique ;
- achat de patrimoine : Dans le cadre de la réorganisation territoriale des sociétés d'HLM dépendant d'un collecteur d'Action Logement, une SA D'HLM a absorbé le patrimoine implanté dans sa région (2 500 logements) d'une autre SA d'HLM du même groupe et intervenant sur plusieurs régions ;
- achats et échanges croisés de patrimoine. Une SA d'HLM a confié la gestion de 566 logements éloignés de son aire d'intervention principale à une autre filiale de son actionnaire de référence, et se voit en retour confier la gestion de 399 logements de cette filiale situés dans son aire d'intervention. Des échanges de patrimoine entre deux autres sociétés d'un même groupe ont permis à chacune de réduire leur territoire géographique d'intervention.

- fusion de sociétés. Certaines sociétés ont fusionné avec une autre filiale du même collecteur Action Logement qui intervenait sur la même aire géographique. La redondance de filiales d'un même collecteur sur une zone géographique donnée résultait de la fusion de collecteurs possédant chacun une filiale active sur cette zone.

### Spécialisation géographique à l'initiative des collectivités locales

Les collectivités locales impliquées dans la gestion de plusieurs organismes HLM et SEM sur leur territoire, peuvent être conduites à provoquer la fusion de ces entités. Six opérations de ce type ont été répertoriées, sous des formes diverses et avec des succès variés :

- fusion de SEM appartenant à la même collectivité : Dans un premier cas, la fusion de deux SEM dépendant d'une même collectivité a abouti à la création d'une structure fusionnée gérant 271 logements, ce qui n'a permis ni d'atteindre une taille critique, ni de résoudre les difficultés financières de l'ensemble. Dans un second cas, une grande commune d'Ile-de-France avait confié sa politique d'aménagement urbain et de construction de logements sociaux à quatre organismes (un OPH et trois SEM). L'une des SEM a absorbé les deux autres et assure pour le compte de l'office l'ensemble des actes de gestion courante. La nouvelle SEM gère 8 319 logements locatifs sociaux familiaux (3 792 logements lui appartenant et 4 527 logements de l'OPH communal, dans le cadre d'un mandat de gérance). Dans les faits, l'OPH n'a pas de locaux administratifs et son personnel propre se compose d'un directeur général, deux employés et 57 gardiens et employés d'immeuble. La gestion locative, la gestion de proximité, des services techniques, du service social, sont intégrées à la SEM qui travaille pour les deux structures. En l'absence de moyens propres significatifs à l'OPH et compte tenu des risques de conflits d'intérêt existants, le maintien de deux structures ne semble pas se justifier ;
- absorption par un OPH de sa filiale SA d'HLM. Cette absorption a mis fin à une situation juridique irrégulière dans laquelle les 6 000 logements de la société étaient confiés en gérance à sa maison mère, après un processus de mise en concurrence dans lequel, en l'absence de moyens en personnel de la société, il n'y avait pas de frontière claire entre l'entité qui lançait l'appel d'offre et celle qui était attributaire ;
- achat du patrimoine d'un OPH par une SA d'HLM dans une situation où la commune de rattachement de l'OPH est actionnaire de référence de la SA d'HLM ;
- projet de fusion d'un OPH et d'une SA d'HLM dont la même commune est actionnaire de référence. Ce projet, initié il y a plus de 10 ans et non abouti à ce jour, illustre la lenteur et les difficultés de certains processus de restructuration.

## Regroupements d'organismes sans relation d'actionnariat

Des regroupements d'organismes peuvent s'opérer sans qu'il y ait au départ de relation entre leurs actionnaires de référence ou leur collectivité de rattachement. Ces projets visent le plus souvent à intégrer de petites structures, au-dessous de la taille critique, dans des organismes plus structurés intervenant sur la même zone géographique. Cinq opérations de regroupement d'organismes sans relation d'actionnariat entre eux ont été rencontrées dans les contrôles de la Miilos en 2011 :

- intégration d'un OPH communal dans un OPH départemental. Dans un cas, on note les problèmes de gestion de ressources humaines posés par la fusion. L'effectif de l'office municipal était important avec des rémunérations peu élevées. Celui de l'OPH départemental était réduit avec un bon niveau de rémunérations. Les rémunérations ont été harmonisées. Le repositionnement de tous les agents dans l'organisation redéfinie a entraîné un coût important de formation. Dans un autre cas, la reprise d'un OPH communal (de moins de 3 000 logements) s'effectue par fusion des deux offices accompagnée d'une cession partielle d'actif et de passif au profit d'une SA d'HLM. Le scénario retenu se déroulera donc en deux phases : d'abord une fusion entre les deux OPH, puis la rétrocession à la SA d'HLM d'une partie du patrimoine (1 000 logements) ;
- projet d'intégration d'un OPH communal dans une SA d'HLM ayant le conseil général comme actionnaire de référence. Engagé en 2001, ce projet n'a toujours pas abouti ;
- projet de suppression d'un petit office départemental. L'office bénéficie d'une gestion d'ensemble globalement satisfaisante, mais sa petite taille (912 logements) et le caractère récent de son parc ne lui permettent pas de dégager un autofinancement significatif. Son développement reposait sur le soutien financier du Conseil général aujourd'hui remis en cause. L'office a engagé, en relation avec sa collectivité de rattachement, une réflexion stratégique sur son avenir, plusieurs scénarii étant envisagés ;
- recherche d'adossement à un grand groupe d'une petite SA d'HLM indépendante dont l'actionnaire de référence est une CCI locale. Cette SA d'HLM propriétaire de plus de 3 000 logements familiaux a cherché à s'adosser à un grand groupe national. Mais le souhait de l'actionnaire de référence est de préserver l'indépendance et la capacité d'action au niveau local de la société. Un premier projet d'adossement a été abandonné car jugé incompatible avec cette volonté d'autonomie. La société cherche désormais un autre partenaire.





### Les projets spécifiques de regroupement d'organismes

On distinguera :

- Trois sociétés spécialisées dans la gestion de foyers au sein de groupes d'importance nationale. Une SA d'HLM a été rachetée par une autre en 2005. Le choix stratégique arrêté lors du rachat a été de conserver l'entité juridique de SA d'HLM en spécialisant la société sur l'activité de gestion de foyers pour l'ensemble du groupe. Il en a résulté des cessions croisées de patrimoine entre les sociétés du groupe. Cependant, cette spécialisation s'est accompagnée d'un transfert de personnel (40 personnes) au sein de la société mère, ce qui rend la SA d'HLM entièrement dépendante pour sa gestion des prestations fournies par la société mère.
- Dans un autre cas, il s'agit de deux SA d'HLM appartenant à un même groupe, une des sociétés est spécialisée pour les résidences étudiants et jeunes, l'autre pour les résidences personnes âgées et handicapées.
- Un projet spécifique d'intégration dans une SCIC unique d'un groupe de 3 sociétés dont une SA d'HLM et deux SCP. Les trois sociétés font à l'heure actuelle partie d'un même groupe dont la structure de tête est une des SCP et les SCP du groupe font appel aux moyens de la SA d'HLM. Le groupe dispose d'un actionnariat diversifié constitué majoritairement de collectivités locales, et la création d'une structure unifiée sous forme de SCIC permettrait de garder l'esprit du fonctionnement actuel de groupe avec un actionnariat diversifié.

### 6.3

### ANALYSE DE LA PARTICIPATION DES ORGANISMES CONTRÔLÉS À DES GROUPES

L'application des règles de la commande publique aux organismes n'est pas abordée dans le présent chapitre dans la mesure où elle est traitée dans le chapitre 2 relatif à la gouvernance des organismes.

Les groupes sont ici définis comme un ensemble d'organismes HLM (OPH/ SAHLM/SCP) ou SEM ayant, soit un actionnaire majoritaire commun, soit une collectivité de rattachement commune. Dans le cas où « la tête de groupe » est une société (SA d'HLM, SCP, SACICAP, société privée), ou une association (Action Logement), cela suppose un contrôle majoritaire du capital de l'ensemble des sociétés du groupe. Sont aussi considérées comme groupes, dans la présente analyse, un ensemble de structures dépendant d'une même collectivité territoriale.

Tous types de structures confondus, 67 des 138 organismes HLM et SEM contrôlés en 2011 appartiennent à des groupes. Parmi eux, on trouve 20 SCP (soit toutes les SCP contrôlées en 2011), 40 SA d'HLM, et aussi 6 OPH et 1 SEM. Dans la famille des SA d'HLM, celles

qui sont intégrées à des groupes constituent 85 % des organismes contrôlés et possèdent 80 % des logements des organismes contrôlés en 2011. Ces chiffres illustrent l'importance des groupes dans cette famille d'organismes. Les six OPH sont associés à une SEM, à une SCP ou à une SA d'HLM.

Les SCP contrôlées sont toutes intégrées à des groupes, ce qui confirme l'évolution déjà constatée de ce type d'organismes HLM, devenus les vecteurs d'accès sociale des OPH ou SA d'HLM avec lesquels ils sont associés. Les SCP, qui ont désormais presque toutes un lien de contrôle capitalistique au sein de groupes d'organismes, ont perdu leur vocation initiale de sociétés contrôlées par leurs coopérants accédants. Dans le cas le plus courant, les SCP font l'objet d'un contrôle majoritaire par d'autres entités, mais elles peuvent également être, dans quelques cas, tête de groupe contrôlant un ensemble d'entités. Dans trois cas, la SCP fait partie d'un groupe dont le chef de file est une même collectivité locale, comprenant par ailleurs un OPH, mais sans lien de contrôle direct entre l'OPH et la SCP.

Les groupes liés à Action Logement rassemblent 55 % du parc des SA d'HLM contrôlées.

Les groupes liés à des collectivités locales comprennent 4 OPH associés à une SCP et 2 SA d'HLM qui ont pour actionnaire de référence une collectivité locale disposant également d'un OPH.

Certains groupes ont comme structure de tête une SACICAP (5 cas) ou une SCP (2 cas), ce qui permet dans certains cas, un actionnariat diversifié, impliquant notamment des collectivités locales.

Les groupes restants ont pour structure de contrôle de grandes sociétés, des structures privées ayant des liens sans contrôle majoritaire avec Action Logement et une SAS.

La Miilos relève la place majeure qu'occupe «Action logement» dans la constitution de grands groupes de logement social. Les collectivités locales ont, pour la plupart, rassemblé leurs outils au sein d'une même entité, qui peut être dans certains cas une SA d'HLM. Les SCP qui n'appartiennent pas à un grand groupe se sont adossées à des OPH ou à des collectivités locales pour développer des stratégies locales. Les grandes sociétés du secteur bancaire, les SCP, et les SACICAP pilotent également des groupes HLM. Enfin, quelques groupes associent des collecteurs Action Logement et des intérêts privés majoritaires.

## 6.4

**ANALYSE DES MISES EN COMMUN DE MOYENS ET STRUCTURES DE COOPÉRATION**

La quasi-totalité des organismes appartenant à des groupes entretiennent avec d'autres organismes du même groupe des relations de coopération pouvant se traduire par la mise en commun de moyens. L'ampleur des moyens mis en commun est très variable. Les grands groupes évoluent en général vers une plus grande sélectivité des moyens mis en commun qui se concentrent sur les services généraux, les services comptables et financiers, juridiques, informatiques, l'audit et le contrôle internes, l'assistance à la gestion du personnel, la communication.

La maîtrise d'ouvrage peut également faire partie des moyens mutualisés. Mais de nombreux organismes contrôlés ne disposent pas de moyens suffisants (voire pas de moyens du tout) pour leur garantir une autonomie minimale de fonctionnement dans l'exercice de leur « cœur de métier ».

Dans d'autres cas, le rôle prépondérant des sociétés-mères, des GIE ou des associations de moyens, est susceptible de générer des risques de conflits d'intérêt entre dirigeants présents à la fois chez le commanditaire d'une prestation et chez le prestataire. Ces situations ne permettent pas d'assurer un contrôle objectif des prestations exécutées et une bonne maîtrise des coûts.

L'analyse des rapports de contrôle fait apparaître des modalités de coopération extrêmement diverses. Elles peuvent se faire selon des modalités spécifiques au secteur HLM (société de coordination, mise en gérance de patrimoine entre organismes HLM), ou plus généralement selon les modalités applicables à toutes les formes de sociétés (GIE, mise en commun de moyens, prêts de personnel, redevances de marque...).

Le régime juridique applicable à ces mises en commun de moyens résulte pour partie des dispositions du droit commun des sociétés prévues par le code de commerce (caractère auxiliaire des GIE<sup>49</sup>, régime des conventions réglementées<sup>50</sup>) et pour partie de dispositions spécifiques prévues par le CCH, ainsi que des règles de la commande publique applicables aux organismes en qualité de pouvoirs adjudicateurs.

<sup>49</sup> Art L.251-1 du Code de commerce.

<sup>50</sup> Notamment Art. L. 225-38 et suivants du Code de commerce et Art. L.225-86 et suivants du Code du commerce.



### **Coopérations incompatibles avec le principe de spécialité et d'autonomie des organismes chargés d'une mission de service public et la nécessité de disposer de moyens propres suffisants pour l'exercice direct des missions essentielles**

Le principe de spécialité ne permet pas à une entité chargée d'une mission de service public de déléguer l'essentiel de son activité et des moyens qui y sont attachés. Ce principe jurisprudentiel de droit public s'applique aux entités chargées d'un service public, y compris quand elles ont la forme juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial. Bien que les organismes privés d'HLM, ayant la forme de sociétés soumise au code de commerce, n'entrent pas strictement dans ce cadre, ils sont chargés d'un service public. Par ailleurs, en application du droit européen, ils font l'objet d'un mandatement qui prend la forme des conventions d'utilité sociale (CUS) et ce mandatement ne peut avoir de sens que si l'organisme mandaté dispose des moyens nécessaires pour assumer l'essentiel de sa mission. Les organismes HLM doivent rester maîtres de leurs décisions et conserver en propre un minimum de moyens nécessaires à l'exercice de leur cœur de métier et de leurs missions sociales dans le respect du code de la construction et de l'habitation.

Les organismes qui ne disposent pas d'un minimum de moyens pour exercer leurs missions posent plus généralement un problème de cohérence de la construction juridique qui les fonde.

- Deux OPH contrôlés font l'objet d'une gestion totalement unifiée, l'ensemble des moyens et du personnel étant juridiquement affecté à l'un d'entre eux. Les coûts de gestion sont répartis proportionnellement au nombre de logements gérés par chacun des organismes.
- Un OPH et une SEM dépendant de la même collectivité locale font l'objet d'une gestion conjointe. En dehors des gardiens et d'un directeur, l'OPH n'a pas de moyens propres. La gestion de son patrimoine est confiée à la SEM par le biais d'un contrat de gérance et le directeur de l'OPH est lui-même un salarié de la SEM mis à disposition.

Le cumul de responsabilités du directeur le place dans une situation de risque de conflit d'intérêt, puisqu'il est en même temps commanditaire d'une prestation et salarié du prestataire. Si l'OPH soumet effectivement la dévolution du mandat de gérance aux règles de publicité et de mise en concurrence relatives aux marchés publics, il n'en demeure pas moins que la SEM a préparé le cahier des charges et géré la procédure d'attribution, avant d'être désignée comme attributaire, ce qui met en doute l'objectivité de la procédure.

- Une SA d'HLM faisait l'objet d'une gestion conjointe avec son actionnaire majoritaire, un OPH. Le montage juridique était là aussi celui d'un contrat de gérance par l'OPH de l'ensemble du patrimoine de la SA d'HLM. Les gardiens étaient les seuls personnels propres de la SA d'HLM. Le directeur général de l'OPH exerçait également la fonction de directeur général de la société filiale. Il a été mis fin à cette situation par la dissolution de la SA d'HLM et son absorption par l'OPH.
- Une SA d'HLM ne dispose pas de moyens propres, l'ensemble de son personnel étant salarié par une association de moyens commune à plusieurs entités du groupe. Cette situation a été contestée par la Miilos. L'intégration de la société dans un groupe Action Logement dans le cadre de la fusion des CIL s'est accompagnée d'une réflexion sur l'évolution des structures qui devrait conduire à réaffecter des moyens propres aux différentes unités.

### **Cas particulier des Sociétés coopératives de production (SCP)**

Les SCP contrôlées sont intégrées à des groupes dont elles constituent la composante « accession sociale ». Très peu sont significativement actives et disposent de moyens propres conséquents.

Quatre des sociétés contrôlées ont une activité significative et continue et possèdent en même temps des moyens propres suffisants. Deux autres sociétés sont également actives, sans disposer de moyens propres appropriés. Enfin, les treize autres sociétés contrôlées n'ont pas de moyens propres ou n'ont qu'une activité extrêmement limitée ou intermittente.

Le recours généralisé aux moyens extérieurs pose le problème du respect du principe de spécialité d'un organisme chargé d'une mission de service public. En effet, la jurisprudence administrative fait des SCP des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public, même si elles peuvent exercer pour partie leur mission dans un cadre fiscalisé et sans contrainte concernant les plafonds de ressources des accédants. Par ailleurs, le recours aux moyens extérieurs au sein des groupes donne lieu à de très fréquentes irrégularités : recours à des GIE qui ne sont pas composés uniquement de pouvoirs adjudicateurs (en particulier GIE de maîtrise d'ouvrage), conventions de gestion confiées à leur société mère ou à d'autres sociétés du groupe en dehors de situations « in house », conflits d'intérêts...

Dans la grande majorité des cas, les SCP sont filiales contrôlées par d'autres organismes (SA d'HLM, OPH). Une solution plus satisfaisante pour les SCP ayant une faible activité serait de les fusionner avec leur société mère. Mais, si les organismes HLM ont effectivement la possibilité de faire de l'accession sociale, ils bénéficient d'une réglementation moins favorable que les SCP en matière de plafonds de ressources des accédants. La Miilos relève également que l'autonomisation de l'accession dans une société dédiée permet également de mettre en évidence une certaine « vérité des coûts ».

Dans deux cas, les SCP sont tête de groupe et permettent un actionnariat diversifié et un fonctionnement de groupe sous le régime de gouvernance des SCIC.

### **La prévention des risques de conflit d'intérêt au sein des groupes**

L'existence de relations de collaboration entre diverses entités d'un groupe pose le problème général des situations de risques de conflits d'intérêts des dirigeants, qui peuvent se trouver concernés à double titre par les décisions prises et ont l'obligation de préserver les intérêts respectifs, et parfois non convergents des différentes entités qu'ils représentent. Pour les sociétés soumises au code de commerce, les dispositions sur les conventions réglementées imposent aux sociétés de signaler les conventions correspondantes et aux dirigeants concernés de s'abstenir dans certaines prises de décision. Le CCH a introduit des dispositions similaires s'appliquant aux OPH.

L'analyse des situations de risques de conflits d'intérêt dans les groupes HLM revêt par ailleurs un intérêt particulier dans la mesure où ces groupes peuvent être composés d'entités chargées d'un service public du logement social et d'entités privées poursuivant des objectifs purement commerciaux. Les contrôles de la Miilos s'attachent donc à vérifier, dans les relations internes aux groupes, le respect des dispositions relatives à la prévention des risques de conflits d'intérêt. Plusieurs cas d'infraction ont été soulignés en 2011, illustrés ci-dessous par quelques exemples :

- Les administrateurs d'une SA d'HLM de l'Ouest de la France, propriétaire de près de 3 000 logements locatifs familiaux, et détenue majoritairement par une SACICAP, ont méconnu les dispositions des articles L.423-10, L.423-11 et suivants du CCH ainsi que des articles L.225-38, L.225-86, L.226-10 et L.227-10 du Code de Commerce. Ces dispositions du Code de Commerce relatives au régime des conventions réglementées ont notamment pour objectif la prévention des risques de conflits d'intérêts.

A plusieurs reprises, des décisions portant sur des opérations de construction, de vente ou d'achat de patrimoine ont été prises sans que les administrateurs et le Président, cumulant des fonctions dans les organes dirigeants des structures impliquées par ces opérations, ne se soient abstenus lors du vote. Plusieurs opérations ou contrats concernant la SA d'HLM et des sociétés ayant des administrateurs communs n'ont pas fait l'objet de l'application des procédures d'information relatives aux conventions réglementées.

- Une SA d'HLM de l'Ouest de la France a vendu à une SCP filiale un terrain à 55 % du prix estimé par les Domaines. Les administrateurs communs aux deux sociétés ne se sont pas abstenus lors de la délibération du Conseil d'administration.
- Une autre SA d'HLM de l'Ouest de la France, propriétaire de près de 14 000 logements locatifs familiaux, fait partie d'un groupe de sociétés comprenant également deux SCP, dont la SA d'HLM est actionnaire majoritaire pour l'une d'entre elles, et des structures non HLM. Le GIE salarie une partie des personnels travaillant pour différentes sociétés du groupe, notamment dans le domaine de l'accession. La SA d'HLM fait appel, pour les compétences immobilières et les services généraux, aux prestations de différentes sociétés du groupe. Des conventions régissent ces échanges et les facturations intra-groupe. Cette organisation apparaît complexe et se caractérise par de nombreux manquements aux règles de droit de la commande publique. Le cumul des mandats sociaux exercés dans les entités du groupe (du secteur HLM et non HLM du groupe comme auprès du collecteur Action Logement et du GIE) est susceptible d'exposer les dirigeants à un risque de conflit d'intérêt. Certains contrats entre ces structures et la SA d'HLM ne font pas l'objet d'une procédure d'autorisation préalable en contradiction avec les dispositions prévues à l'article L 225-38 du Code de Commerce.

### **Coopération au sein d'un GIE ou d'une association de moyens : règles du « in house » et du caractère auxiliaire**

La mise en commun de moyens au sein d'un GIE constitue une modalité de coopération, largement répandue au sein des groupes HLM qui doit respecter le principe du caractère auxiliaire à l'activité économique des membres du groupement tel que prévu par le code de commerce.

- Une association de moyens assure des prestations pour le compte d'organismes privés d'HLM en méconnaissance des règles de la commande publique ou parce qu'ils ne disposent d'aucun moyen propre pour assurer le plein contrôle, nonobstant leur qualité d'adhérent.



- Un contrôle a constaté l'irrégularité à plusieurs titres de l'activité d'un groupement d'intérêt économique composé notamment d'organismes privés d'HLM et de sociétés privées d'un groupe immobilier. Le GIE réalise des prestations pour le compte de tiers à titre principal en méconnaissance du principe selon lequel les activités du GIE doivent se rattacher à l'activité économique de ses membres. Par ailleurs, le GIE ne respecte pas le principe du caractère auxiliaire à l'activité de ses membres dès lors que les statuts prévoient un objet social large et qu'il concentre les emplois d'encadrement supérieur des sociétés d'HLM membres dans les domaines de la gestion locative et du patrimoine et de la maîtrise d'ouvrage. Enfin, il a été relevé des risques de transfert du secteur aidé vers le secteur marchand.

Dans le cas où un GIE rassemble l'ensemble du personnel d'un organisme HLM, le caractère auxiliaire du GIE n'est pas respecté.

### **La mise en commun des moyens humains des sociétés intervenant dans le secteur HLM (mise à disposition de personnel)**

Le régime juridique applicable au prêt de main d'œuvre a été précisé par la loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 (qui a modifié les articles L 8241-1 et L 8241-2 du Code du travail). Cette réforme introduit une définition du prêt de main d'œuvre à but non lucratif qui tend à sécuriser ces pratiques puisqu'il convient de rappeler que les prêts de main d'œuvre à titre lucratif sont interdits<sup>51</sup> et constituent un délit<sup>52</sup>. Les nouvelles dispositions prévoient notamment que cette mise à disposition doit faire l'objet d'un contrat écrit et recevoir l'accord du salarié mis à disposition.



<sup>51</sup> Les prêts de main d'œuvre à but lucratif sont interdits ( art L. 8241-1 du code du travail).

<sup>52</sup> Le délit de prêt illicite de main d'œuvre est prévu aux articles L. 8243-1 et suivants du code du travail

### **La mise en commun des moyens généraux du groupe**

Des redevances de marque existent dans quelques grands groupes d'envergure nationale. Dans les contrôles où une telle redevance a été constatée, la Miilos a critiqué le principe même de cette redevance, qui n'est pas compatible avec la mission d'intérêt général dévolue à un organisme HLM. Au-delà de cette mise en cause de principe, les observations de la Miilos sur le sujet peuvent porter sur les modalités telles que l'absence de décision du conseil d'administration sur le paiement de cette redevance, l'absence de véritable contrepartie ou de proportionnalité au paiement de cette redevance, ou encore le non-respect des règles relatives aux conventions réglementées dans la signature du contrat correspondant.

En réponse, les sociétés concernées justifient la pratique de la redevance de marque par l'intérêt d'appartenir à un groupe pour leur image dans leurs propositions de montage d'opérations par la mutualisation de conseils et la réalisation d'opérations communes bénéficiant à toutes les entités du groupe (valorisation de certificats d'économie d'énergie, actions communes de communication du groupe...).

Si cette pratique contractuelle est prévue par le droit commun, la Miilos considère qu'elle n'est pas compatible avec la mission d'intérêt général dévolue aux organismes HLM telle que prévue par le CCH.

### **Utilisation de dispositifs spécifiques au secteur HLM (société de coordination, mise en gérance de patrimoine)**

Deux dispositifs spécifiques de coopération entre organismes HLM sont codifiés dans le CCH : la possibilité de créer une société de coordination entre organismes HLM (article L.423-1-1 du CCH), et la faculté de confier en gérance du patrimoine dans le cadre d'un dispositif spécifique (article D.442-15 du CCH). Si la première possibilité n'a pas été constatée dans les contrôles 2011, la mise en gérance de patrimoine entre organismes est par contre largement répandue. Sauf exception, les principes applicables sont respectés (mise en concurrence, autorisation administrative, gérant ne pouvant être qu'un organisme HLM ou une SEM).

### **Conventions de prestations de service**

Les conventions de prestation de service entre organismes HLM doivent faire l'objet d'une mise en concurrence sauf situation de « in house ». Cette situation de « in house » s'applique, sous réserve d'analyse précise des conditions à remplir dans chaque cas particulier, pour les organismes qui confient des prestations à leur filiale contrôlée.

## Conclusion

Les contrôles 2011 de la Miilos mettent en évidence les progrès rapides du mouvement de restructuration du secteur HLM. Sur 138 organismes contrôlés, 25 ont connu, au cours de la période contrôlée, la conclusion, la mise en route concrète ou l'élaboration d'un projet de restructuration. Les organismes de moins de 1 500 logements ne gèrent plus qu'une part marginale du parc social. Les trois quarts des SA d'HLM contrôlées sont intégrées à des groupes au sein desquels des modalités de coopération diverses et nombreuses sont mises en œuvre.

Les contrôles de la Miilos montrent que les organismes concernés ne respectent pas toujours les règles juridiques visant à la protection des actionnaires minoritaires, à la prévention des risques de conflit d'intérêt, ou celles ayant pour objet de garantir le bon usage des fonds publics octroyés pour le logement social.



7

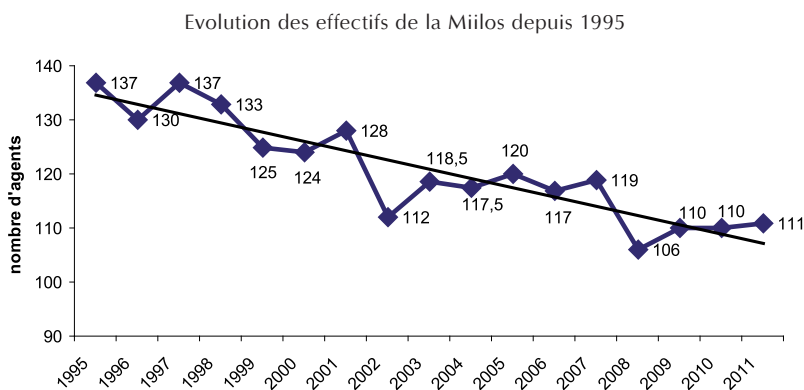
## MOYENS MIS EN OEUVRE



## 7.1 LES MOYENS HUMAINS

Au 31 décembre 2011, la Miilos compte 111 agents (y compris deux postes de vacataires) issus de trois ministères : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (Meddtl), ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Mefi) et ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (MBCFPRE) à raison de :

- 95 agents pour le Meddtl (86 % des effectifs),
- 12 agents pour le Mefi (10,8 %),
- 4 agents pour le MBCFPRE (3,6 %).



L'évolution constatée au 31 décembre 2011 confirme l'hypothèse d'une quasi stagnation des effectifs. Ainsi, en 2011, le recrutement net d'agents est positif (18 arrivées pour 12 départs), il permet ainsi de combler un nombre importants de postes vacants suite à un changement d'affectation ou un départ à la retraite ou resté vacant depuis plusieurs cycles de mutation.

### 7.1.1 Les mouvements

#### Départs

En 2011, 12 agents (9 inspecteurs-auditeurs et 3 agents exerçant des fonctions support) ont quitté la Miilos portant le taux de sortie à 11 % contre 17,3 % en 2010. Sur les 12 départs constatés cette année, seuls 5 ont pour motif une mise à la retraite.

A ce titre, on constate que l'âge moyen de départ à la retraite a été de 61 ans en 2011, contre 61,5 ans en 2010.

La pyramide des âges de la Miilos indique que, dans les prochaines années, certaines délégations territoriales qui composent la Mision d'inspection pourraient connaître une situation caractérisée par un

« turn over » élevé, en raison de départs à la retraite relativement importants, en pratique il semble y avoir moins de départs que prévus. Toutefois, le nombre de mises à la retraite demeure significatif pour une petite structure comme la Miilos.

### Arrivées

En 2011, 18 agents ont rejoint la Miilos portant le taux d'entrée à 16 % contre 17,3 % en 2010.

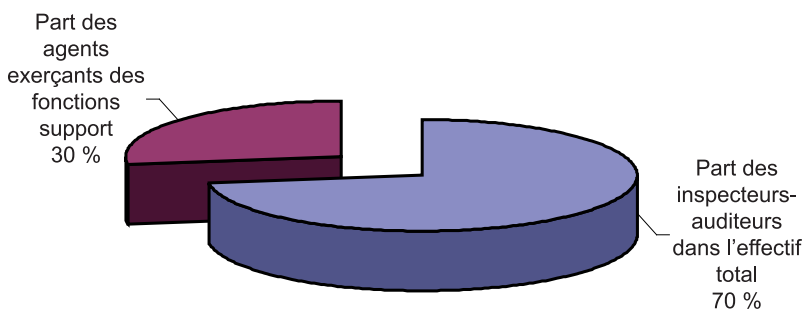
Les arrivées concernent principalement des agents exerçant des fonctions d'inspecteurs-auditeurs, tirées par les mutations des agents de la délégation de Paris. Le siège connaît encore des difficultés de recrutement qui découlent plus largement du manque de compétences dans le domaine du Logement au sein de l'administration centrale, mais également d'un manque de visibilité de la structure elle-même.

Les inspecteurs-auditeurs ont un turn over de 16 % contre 11 % en 2010, celui des agents exerçant des fonctions support atteint 16 % contre 24 % en 2010.

### 7.1.2 Photographie des effectifs

Répartition des effectifs

Siège	30
Délégation de Paris	21
Délégation de Lille	9
Délégation de Nancy	9
Délégation de Nantes	10
Délégation de Lyon	13
Délégation de Toulouse	10
Délégation de Marseille	9
Total	111



Avec 30 %, la part des effectifs affectés sur des fonctions support demeure quasi identique par rapport à 2010. Les agents affectés au contrôle dans les délégations interrégionales représentent 70 % des effectifs de la Miilos.

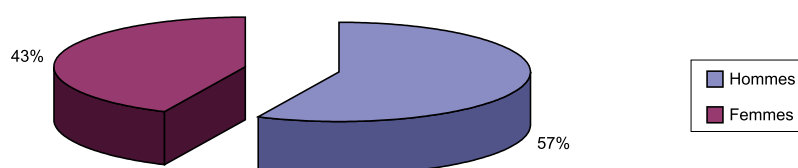
### 7.1.3 Les inspecteurs-auditeurs

Sur les 64 inspecteurs-auditeurs affectés à la Miilos, on compte 47 % d'inspecteurs-auditeurs de spécialité comptable et financière, 53 % de spécialité technique et administrative.

	Inspecteur-auditeur comptable et financier	Inspecteur-auditeur technique et administratif	Total toutes fonctions confondues
Délégation de Paris	8	8	16
Délégation de Lille	3	4	7
Délégation de Nancy	3	4	7
Délégation de Nantes	4	4	8
Délégation de Lyon	6	5	11
Délégation de Toulouse	3	5	8
Délégation de Marseille	3	4	7
Total	30	34	64

### 7.1.4 La répartition des agents par sexe

Répartition hommes/femmes (toutes catégories  
et fonctions confondues) en 2011





La structure de la Miilos évolue avec une hausse de la représentation des femmes : 43 % de femmes en 2011 contre 39 % en 2010. Les femmes sont sur-représentées dans la catégorie B (67 % des effectifs de la catégorie), mais l'effet de taille reste significatif.

Cette tendance cache des disparités : les agents de catégorie A+ sont pour 59 % des hommes, contre 67 % en 2010 ; l'écart entre hommes et femmes se resserre donc dans les catégories supérieures.

## 7.2 LES RÉLATIONS SOCIALES

### Les élections professionnelles du 20 octobre 2011

Conformément aux dispositions fixées dans le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat qui modifie les règles de représentativité, des élections professionnelles se sont déroulées au ministère de l'écologie et au ministère de l'économie concernant les comités techniques ministériels et centraux.

La Miilos a organisé et tenu le bureau des élections relatives au comité technique spécial de la mission via la procédure de vote par correspondance. Au dépouillement, un total de 87 suffrages réellement exprimés ont été décomptés et 3 votes nuls. Les organisations syndicales pour lesquelles les suffrages ont été exprimés sont les suivantes :

- CFDT = 39 voix, soit 2 sièges.
- UNSA = 28 voix, soit 1 siège.
- FO = 20 voix, soit 1 siège.

La CFDT dispose aujourd'hui de 2 membres titulaires et de 2 membres suppléants, l'UNSA dispose d'1 membre titulaire et d'1 membre suppléant, tandis que FO dispose d'1 membre titulaire et d'1 membre suppléant.

## 7.3 LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'année 2011 a permis la mise en place de nouvelles sessions de formation en s'appuyant sur la remontée de besoins identifiés notamment pour les inspecteurs-auditeurs de spécialité comptable et financière. Le plan de formation élaboré mixe les formations internes (journées juridiques, formations en matière de politique sociale) et les formations proposées par des prestataires externes (IGPDE).

### 7.3.1 Le bilan général de la formation

En 2011, 570,5 jours de formation ont été recensés contre 539,5 en 2010, soit une augmentation de 5,4 % par rapport à 2010.

### Répartition des thématiques de formation suivies en 2011

Domaines de formation	Nombre de jours de formation suivis en 2010	Nombre de jours de formation suivis en 2011
Comptable et financier	67	120,5
Connaissances générales/comportement	187,5	123,5
Juridique	145,5	158
Technique et administratif	86,5	74
Bureautique et informatique	15	53,5
Concours et examens	38	41
Total	539,5	570,5

L'offre de formation est tirée plus particulièrement en 2011 par les sessions de spécialité comptable et financière qui enregistrent une hausse de 80 % par rapport à 2010. En outre, les journées juridiques se pérennisent et sont particulièrement suivies ; elles enregistrent une augmentation de 9 %.

La demande importante de formation en bureautique apparaît plus conjoncturelle du fait de la mise en place d'une nouvelle version de la messagerie Mélanie 2, des demandes ponctuelles de formations à Excel et des formations Chorus nécessitées par la mise en place de ce nouvel outil à la Miilos.

En 2011, 93 agents ont pu bénéficier des offres de formation proposées, ce qui correspond à plus de 5,14 jours en moyenne de formation par agent, à comparer au niveau moyen global pour la formation continue dans la Fonction publique (3,6 jours). Toutefois, la taille de la structure et le fort pourcentage d'agents de catégorie A formés sont significatifs.



### 7.3.2 Le budget de la formation

Budget en €	AE 2011	CP 2011	Réalisations CP 2011
Miilos	37 040	37 040	15 081
Enveloppe complémentaire du SG-MEDDLT*	988	988*	988
Total	38 028	38 028	16 069

\* L'enveloppe complémentaire apparaît à titre indicatif dans cette colonne car elle relève du Titre 2

Le budget alloué à la formation s'élève à 38 028 € de crédits de paiement engagés. Il représente 17 %<sup>53</sup> du budget de fonctionnement de la Miilos si on y ajoute les documentations et publications.

## 7.4 LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

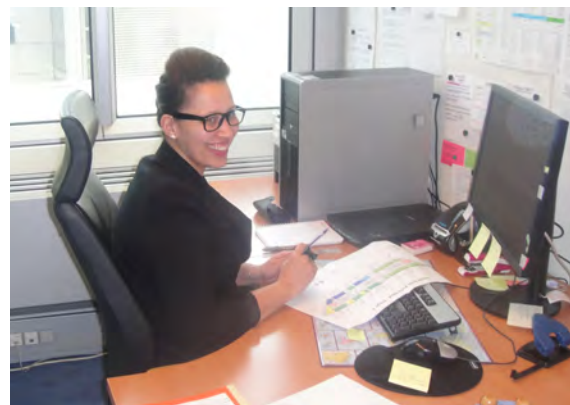
### 7.4.1 La présentation générale du budget

En 2011, la dotation budgétaire de la Miilos allouée par la loi de finances initiale s'est élevée à 644 098 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette dotation a fait l'objet d'une mise en réserve réglementaire de 5 %, puis de la réserve du responsable de programme à hauteur de 14,7 %.

Au final, les crédits mis à disposition de la Miilos après mises en réserve se sont donc établis à 521 945 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Une dotation complémentaire de 45 000 € a été allouée en fin d'année pour le séminaire annuel. Au total, la Miilos a disposé d'un budget de 566.945 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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



<sup>53</sup> calculé sur le budget défalqué de la réserve réglementaire et de la réserve du Rprog

Les principaux postes de dépenses sont les suivants :

En €	2009	2010	2011
Frais de déplacement	359 591	366 722	365 509
Matériel informatique	29 475	28 241	14 457
Abonnements et documentation	33 277	25 550	41 623
Formation et études	16 649	42 692	37 081*

\* soit une consommation réelle de 15 081 €

Les frais de déplacement s'élèvent à 365 509 € et représentent environ 77 % du budget de fonctionnement de la Miilos.

#### 7.4.2 Le fonctionnement des délégations de la Miilos

Le Meddtl supporte les frais afférents à l'hébergement des agents des délégations de la Miilos. Outre le financement des locaux, des crédits sont délégués aux Dreal pour financer les dépenses courantes à raison de 2 300 € par agent (dépenses de fonctionnement normal des services, réparation de matériel, formations locales, affranchissement, téléphonie...).

### 7.5 INFORMATIQUE

L'appui technique traditionnel apporté aux utilisateurs de la Miilos par la cellule informatique s'accompagne d'un important travail d'amélioration des outils informatiques existants et de développement d'applications internes.

Ainsi de nombreux travaux d'amélioration ont été réalisés sur les applications locales durant l'année 2011, qu'il s'agisse d'applications relatives aux fonctions support (création d'une interface de saisie pour la base formation, mise à jour pour enregistrer les formations externes, automatisation des extractions), ou d'applications relatives aux fonctions de contrôle (APSC, ASIM...).

En outre, la maquette du rapport annuel de la Mission d'inspection a été élaborée en 2011 par ses propres services.

En 2011, la Mission a peu renouvelé son matériel informatique eu égard à la non passation du marché public qui lie la Miilos au Meddtl.

# 8

## ANNEXES



## 8.1

**ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DÉFINITIF EN 2011 (PAR RÉGION)**

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Alsace	Nancy	2010-065	OPH de Mulhouse	OPH	9 773
Alsace	Nancy	2010-063	OPH de Habitats de Haute-Alsace	OPH	7 570
Alsace	Nancy	2010-115	OPH de Strasbourg	OPH	20 398
Alsace	Nancy	2010-081	OPUS 67	OPH	8 712
Alsace	Nancy	2011-048	OPH Val d'Argent	OPH	686
Aquitaine	Toulouse	2011-037	OPH de Pau	OPH	3 945
Aquitaine	Toulouse	2011-011	Clairsienne	SAHLM	4 270
Aquitaine	Toulouse	2011-012	OPH du Lot-et-Garonne	OPH	3 902
Aquitaine	Toulouse	2010-031	SA Angle Vert	Divers	762
Aquitaine	Toulouse	2010-114	OPH de la Gironde	OPH	12 999
Aquitaine	Toulouse	2011-013	Logévie (ex. L'Habitation économique)	SAHLM	3 925
Aquitaine	Toulouse	2010-030	SCIC L'Abri Familial	SCIC	
Aquitaine	Toulouse	2010-029	Domofrance	SAHLM	20 678
Auvergne	Lyon	2010-047	OPH de la ville de Moulins	OPH	4 097
Auvergne	Lyon	2011-043	Polygone Massif Central	SCP	
Auvergne	Lyon	2011-041	Interrégionale Polygone	SAHLM	4 526
Bourgogne	Lyon	2011-042	Immobilière sociale de Bourgogne et associés	Asso	62
Bourgogne	Lyon	2010-102	Villéo (ex Foyer dijonnais)	SAHLM	2 953
Bourgogne	Lyon	2010-112	OPH d'Auxerre	OPH	5 166
Bourgogne	Lyon	2010-101	OPH de Mâcon	OPH	6 454
Bourgogne	Lyon	2010-113	Auxerroise et Tonnerroise	SAHLM	686
Bretagne	Nantes	2010-068	Terre et Baie Habitat (ex-Cabri Habitat)	OPH	5 047
Bretagne	Nantes	2011-018	La Rance	SAHLM	5 271
Bretagne	Nantes	2011-040	SCP d'HLM de Bretagne	SCIC	
Bretagne	Nantes	2010-157	OPH de Vannes	OPH	7 190
Bretagne	Nantes	2011-030	Espacil Habitat	SAHLM	18 504
Bretagne	Nantes	2011-039	SCP d'HLM du Morbihan	SCP	
Bretagne	Nantes	2010-066	OPH des Côtes-d'Armor	OPH	11 755
Centre	Paris	2010-083	OPH Val Touraine Habitat	OPH	22 153

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Centre	Paris	2010-088	SA HLM de Bourges et du Cher	SAHLM	5 185
Centre	Paris	2011-022	Immobilière Val de Loire	SAHLM	5 946
Centre	Paris	2010-087	OPH de Bourges	OPH	5 080
Centre	Paris	2009-143	SACI Eure-et-Loir	SACICAP	
Centre	Paris	2010-099	Association Saint-François	Asso	
Champagne	Nancy	2010-103	Le Foyer Rémois	SAHLM	16 391
Champagne	Nancy	2010-151	I-MMOCOOP	SCIC	
Franche-Comté	Lyon	2011-051	OPH de Champagnole	OPH	815
Franche-Comté	Lyon	2010-082	OPH du Jura	OPH	6 669
Franche-Comté	Lyon	2010-110	OPH du Doubs	OPH	10 470
Île-de-France	Paris	2011-015	Espace Habitat Construction	SAHLM	5 519
Île-de-France	Paris	2010-164	Logistart	SAHLM	0
Île-de-France	Paris	2010-056	SAEM Nocéenne	SEM	707
Île-de-France	Paris	2010-162	Logirys	SAHLM	
Île-de-France	Paris	2010-054	OPH de Joinville-le-Pont	OPH	1 626
Île-de-France	Paris	2010-053	OPH de Montrouge	OPH	2 486
Île-de-France	Paris	2010-144	Résidences - Le Logement des Fonctionnaires	SAHLM	11 650
Île-de-France	Paris	2010-075	OPH de Nanterre	OPH	10 218
Île-de-France	Paris	2010-137	OPH des Hauts-de-Seine	OPH	31 264
Île-de-France	Paris	2010-136	SAEM de construction et de rénovation urbaine de la ville de Créteil	SEM	8 415
Île-de-France	Paris	2010-135	OPH de Créteil	OPH	218
Île-de-France	Paris	2010-079	OPH de Levallois-Perret	OPH	2 443
Île-de-France	Paris	2010-134	OPH de Thiais	OPH	600
Île-de-France	Paris	2010-052	IDF Habitat	SAHLM	8 221
Île-de-France	Paris	2011-023	OPH de Suresnes	OPH	2 732
Île-de-France	Paris	2011-024	OPH de Courbevoie	OPH	4 187
Île-de-France	Paris	2010-086	SAEM Agir pour Bagneux	SEM	1 974
Île-de-France	Paris	2011-025	OPH du Val-d'Oise	OPH	5 339
Île-de-France	Paris	2011-026	ANTIN Résidences (ex Sarrienne)	SAHLM	21 461
Île-de-France	Paris	2010-133	OPH de Vincennes	OPH	826



Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Île-de-France	Paris	2010-132	Lève-Toi et Marche	Asso	
Île-de-France	Paris	2010-131	OPH d'Arcueil-Gentilly	OPH	5 103
Île-de-France	Paris	2010-130	Association France Euro Habitat	Asso	1 094
Île-de-France	Paris	2010-125	DOMNIS	SAHLM	6 904
Île-de-France	Paris	2010-124	SCP d'HLM de Chelles et de la Brie	SCP	
Île-de-France	Paris	2010-123	SCLAP d'HLM de la région de Mantes	SCP	
Île-de-France	Toulouse	2010-121	Association Foncière Logement	Asso	44
Île-de-France	Paris	2010-119	Résidences ACL PME	SAHLM	274
Île-de-France	Paris	2010-117	OPH de Seine-et-Marne	OPH	14 607
Île-de-France	Paris	2010-040	OPH de l'Essonne	OPH	1 021
Île-de-France	Paris	2011-054	SCP d'HLM Coopérative Habitation des PTT	SCP	
Île-de-France	Paris	2011-055	OPH de Bagnolet	OPH	4 294
Île-de-France	Paris	2009-144	OPH communautaire de Plaine Commune	OPH	16 295
Île-de-France	Paris	2011-061	OPH de Châtillon	OPH	1 892
Île-de-France	Paris	2009-119	Orly Parc	SAHLM	5 772
Île-de-France	Paris	2009-111	Alliance Immobilière	UES	1 152
Île-de-France	Paris	2011-067	SA HLM Gestion maintenance aménagement construction	SAHLM	4 201
Île-de-France	Paris	2010-108	Emmaüs Solidarité	Asso	
Île-de-France	Paris	2011-069	SA HLM Sofilogis	SAHLM	1 143
Île-de-France	Paris	2010-109	Inser'Toit	Asso	
Languedoc	Marseille	2010-096	SCP d'HLM du Languedoc-Roussillon	SCP	1 972
Languedoc	Marseille	2009-131	Un Toit pour Tous	SAHLM	6 657
Languedoc	Toulouse	2010-089	OPH de l'Aude	OPH	4 922
Languedoc	Marseille	2010-095	FDI Habitat	SAHLM	3 500
Languedoc	Marseille	2010-090	OPH de la Grand'Combe	OPH	988
Pays de la Loire	Nantes	2010-158	Harmonie Habitat	SAHLM	5 714
Pays de la Loire	Nantes	2010-159	La Nantaise d'Habitations	SAHLM	9 345

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Pays de la Loire	Nantes	2010-160	SCP d'HLM Coopérative des trois roches	SCP	
Pays de la Loire	Nantes	2010-106	Le Logis Familial Mayennais	SAHLM	1 286
Pays de la Loire	Nantes	2010-156	Le Toit Angevin	SAHLM	7 310
Pays de la Loire	Nantes	2010-104	OPH de la Mayenne	OPH	9 699
Pays de la Loire	Nantes	2010-107	SCP d'HLM Mayenne Logis	SCP	
Pays de la Loire	Nantes	2010-067	Espace Domicile ESH	SAHLM	3 153
Lorraine	Nancy	2011-009	CLE Développement	GIE	
Lorraine	Nancy	2010-093	OPH de la Moselle	OPH	11 467
Lorraine	Nancy	2011-058	OPH de Montigny-lès-Metz	OPH	2 462
Lorraine	Nancy	2010-120	Le Pélican	Asso	195
Lorraine	Nancy	2010-142	SAIEM de la ville de Rombas	SEM	165
Midi-Pyrénées	Toulouse	2010-092	SEMI de Tarbes	SEM	1 208
Midi-Pyrénées	Toulouse	2010-011	OPH des Hautes-Pyrénées	OPH	6 696
Midi-Pyrénées	Toulouse	2010-015	Gasconne d'HLM du Gers	SAHLM	1 600
Midi-Pyrénées	Toulouse	2010-016	SCP d'HLM du Gers	SCP	0
Nord-Pas de Calais	Lille	2010-069	Logis 62	SAHLM	8 698
Nord-Pas de Calais	Lille	2010-003	Hainaut prestations	GIE	
Nord-Pas de Calais	Lille	2010-070	SCIC d'HLM Chacun chez soi	SCIC	
Nord-Pas de Calais	Lille	2010-002	SA HLM du Hainaut	SAHLM	17 385
Nord-Pas de Calais	Lille	2010-140	OPH de Calais	OPH	7 356
Nord-Pas de Calais	Lille	2010-127	SCP d'HLM CoopArtois	SCP	
Nord-Pas de Calais	Lille	2010-018	Logis des Flandres Intérieur et Maritime	SAHLM	3 441
Nord-Pas de Calais	Lille	2010-148	Association Aréli	Asso	

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Basse-Normandie	Nantes	2010-074	SAEM de la CAPF	SEM	250
Basse-Normandie	Nantes	2010-073	SAIEM de la ville d'Argentan	SEM	576
Basse-Normandie	Nantes	2011-028	OPH de Caen	OPH	10 961
Basse-Normandie	Nantes	2010-105	Le Foyer Normand	SAHLM	1137
Haute-Normandie	Lille	2010-118	SA HLM de la Région d'Elbeuf	SAHLM	3 654
Haute-Normandie	Lille	2010-058	Estuaire de la Seine (EDLS)	SAHLM	5 632
Haute-Normandie	Lille	2010-059	SCP d'HLM Le Foyer Havrais	SCP	
Haute-Normandie	Lille	2010-080	OPH de Seine-Maritime	OPH	30 278
Picardie	Lille	2010-046	SCP d'HLM Cap Logement	SCP	
Picardie	Lille	2010-077	SCP d'HLM Soissons et de l'Aisne	SCP	
Picardie	Lille	2011-004	SCIC d'HLM Picardie-Maritime Habitat	SCIC	
Picardie	Lille	2011-006	OPH de l'Aisne	OPH	4 206
Picardie	Lille	2011-007	OPH de la ville de Laon	OPH	4 455
Picardie	Lille	2010-076	SA d'HLM Le Logement Familial de Soissons et de l'Aisne	SAHLM	6 004
Picardie	Lille	2010-100	Société Immobilière Picarde	SAHLM	10 056
Picardie	Lille	2010-045	Picardie Habitat - Maison de l'habitat	SAHLM	9 958
Picardie	Lille	2010-044	AGECILOVA	Divers	
Poitou-Charentes	Nantes	2010-024	OPH de Poitiers	OPH	8 143
PACA	Marseille	2010-122	OPH de Nice et des Alpes-Maritimes	OPH	21 628
PACA	Marseille	2010-028	SAEM Vallaurienne	SEM	34
PACA	Marseille	2010-064	SAIEM de construction de Draguignan	SEM	763
PACA	Marseille	2009-089	OPH Habitat Marseille Provence	OPH	15 946

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
PACA	Marseille	2011-001	SA HLM Française des habitations économiques	SAHLM	8 812
PACA	Marseille	2009-057	SAMOPOR	SAHLM	1 068
PACA	Marseille	2010-049	Axedia	SCIC	
PACA	Marseille	2010-078	OPH de Toulon	OPH	8 415
PACA	Marseille	2010-094	OPH des Hautes-Alpes	OPH	5 990
PACA	Marseille	2011-008	Nouveau Logis Provençal	SAHLM	7 248
Rhône-Alpes	Lyon	2011-017	OPH de Valence	OPH	5 854
Rhône-Alpes	Lyon	2011-031	SAS Un Toit Pour Tous-Développement	UES	242
Rhône-Alpes	Lyon	2011-032	Société pour le Développement de l'Habitat	SAHLM	1 401
Rhône-Alpes	Lyon	2011-033	Foncière d'Habitat et Humanisme	Divers	
Rhône-Alpes	Lyon	2010-043	OPH d'Ambérieu-en-Bugey	OPH	889
Rhône-Alpes	Lyon	2010-060	Les Outaris	SEM	384
Rhône-Alpes	Lyon	2010-061	OPH du département de la Loire	OPH	11 286
Rhône-Alpes	Lyon	2010-062	SA HLM Société d'habitation des Alpes	SAHLM	10 197
Rhône-Alpes	Lyon	2010-153	SCP d'HLM L'Habitat dauphinois	SCP	1 650
Rhône-Alpes	Lyon	2010-128	OPH de la Drôme	OPH	9 293
Rhône-Alpes	Lyon	2010-012	OPH de Saint-Étienne	OPH	8 140
Rhône-Alpes	Lyon	2010-111	OPH de Chambéry	OPH	6 929
Rhône-Alpes	Lyon	2010-091	SA de COstruction de la Ville de Vénissieux	SEM	1 812
Rhône-Alpes	Lyon	2010-051	BATIGERE Rhône Alpes	SAHLM	3 408
Dom-Tom	Nantes	2010-097	SA Martiniquaise d'HLM	SAHLM	9 931
Dom-Tom	Nantes	2010-098	SA HLM Ozanam	SAHLM	8 881
Dom-Tom	Toulouse	2010-116	Société immobilière de la Martinique	SEM	9 274

## 8.2 LEXIQUE

ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
CAL	Commission d'Attribution des Logements
CAP	Contrat de garantie de taux plafond
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CGEDD	Conseil Général des de l'environnement et du développement durable
CHRS	Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CLF	Commission Locale de Formation
CMP	Code des Marchés Publics
CMS	Swap de maturité constante
CNC	Conseil National de la Comptabilité
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CRC	Comité de la Réglementation Comptable
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
CTP	Comité Technique Paritaire
CUS	Convention d'Utilité Sociale
DAOL	Développement et Amélioration de l'Offre de Logement
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DGT	Direction Générale du Trésor
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DREAL	Direction Régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ENL	Engagement National pour le Logement
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
FNRG	Fonds de Roulement Net Global
FSL	Fonds de Solidarité Logement
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GPV	Grand Projet de Ville
GUP	Gestion Urbaine de Proximité
HALDE	Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IFRS	Normes Internationales d'Information Financière
IGAS	Inspection Générale Affaires Sociales

IGH	Immeuble de Grande Hauteur
LOLF	Loi Organique relative aux Lois des Finances
MBCPFP	Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique
MEEDDM	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer
MINEIE	Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique (loi du 12 juillet 1983 dite « loi MOP »)
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
NBI	Nouvelle Bonification Indiciaire
OPH	Office Public de l'Habitat
ORU	Opération de Renouvellement Urbain
PACT-ARIM	Protection, Amélioration, Conservation et Transformation de l'Habitat - Association de Restauration Immobilière
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PCE	Plan Comptable de l'Etat
PCG	Plan Comptable Général
PCS	Plan de Cohésion Sociale
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PEC	Préparation aux Examens et aux Concours
PGE	Provision pour Gros Entretien
PLA	Prêt Locatif Aidé
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SA d'HLM	Société Anonyme d'HLM
SAIEM	Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte
SACICAP	Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif pour l'Association à la Propriété
SAS	Société par Actions Simplifiées
SCIC	Société Civile Immobilière de Construction
SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
SCP	Société Coopérative de Production
SEM	Société d'Économie Mixte
SIEM	Société Immobilière d'Economie Mixte
SLS	Supplément Loyer Solidarité

---

SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
UES	Union Economique et Sociale
USH	Union Sociale pour l’Habitat (union des différentes fédérations d’organismes d’HLM)
VEFA	Vente en l’état de Futur Achèvement
ZRR	Zones de Revitalisation Rurale
ZUS	Zone Urbaine Sensible



Mission  
Interministérielle  
d'Inspection du  
Logement Social

**Miilos**

**Miilos**

Grande Arche 92055 La Défense cedex  
téléphone : 01 40 81 21 07  
télécopie : 01 40 81 21 78  
mél : [miilos@developpement-durable.gouv.fr](mailto:miilos@developpement-durable.gouv.fr)  
<http://www.developpement-durable.gouv.fr>

## CHARGÉS DE MISSION D'INSPECTION

### LILLE

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

Philippe Boilot : 03 28 04 56 56

### LYON

**Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté, Rhône-Alpes**

Jean-Claude Roffet : 04 78 63 39 73

### MARSEILLE

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

Jean-François Tourel : 04 95 04 59 80

### NANCY

**Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine**

Nilda Robinot : 03 83 17 02 80

### NANTES

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

Philippe Suire : 02 53 46 57 85

### PARIS

**Île-de-France, Centre**

Lucien Touzery, Hélène Roux : 01 40 81 21 09

### TOULOUSE

**Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées**

Frédéric Perreau : 05 61 58 65 10