

Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social

Milos

RAPPORT PUBLIC 2012



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES ET DU
LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

SOMMAIRE

1	ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2012	2
	1.1. la programmation des contrôles	3
	1.2. les contrôles réalisés par la Miilos en 2012	4
	1.3. la répartition des contrôles	6
	1.4. les constats opérés par la Miilos ayant donné lieu à des suites administratives	8
	1.5. les suites pénales données aux rapports de la Miilos	10
2	GOUVERNANCE DES ORGANISMES HLM	14
	2.1. le cadre juridique applicable aux dirigeants d'organismes du secteur HLM	15
	2.2. l'application des règles de la commande publique par les organismes de logement social	21
3	POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE	30
	3.1. le contrôle des organismes agréés pour l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) : les principaux constats	31
	3.2. les missions d'accompagnement social des organismes de logement social classiques (OHLM et SEM)	32
	3.3. la difficile mise en oeuvre du droit au logement opposable (DALO) : les disparités territoriales	33
	3.4. observation de certains effets de la gestion partagée de la « demande unique »	36
	3.5. l'inadaptation de la réglementation des attributions face à des disparités territoriales grandissantes	38
	3.6. les loyers et l'émergence de nouvelles politiques de loyers, dans un environnement réglementaire de plus en plus complexe	39
	3.7. le respect des obligations d'information des locataires (état des risques, DPE, surface du logement, loyer maximum, etc...)	41
	3.8. une qualité du service social rendu aux locataires qui reste perfectible	44
4	STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES	46
	4.1. la qualité des plans stratégiques de patrimoine, obligatoires depuis la loi de 2009	47
	4.2. le défi du développement d'une offre nouvelle répondant aux besoins des territoires les plus tendus	49
	4.3. la forte implication des organismes HLM dans la rénovation thermique du patrimoine	51
	4.4. l'entretien du patrimoine : de forts enjeux de qualité de service rendu au locataire	52
	4.5. le respect des exigences réglementaires fondamentales (sécurité, santé publique, performance énergétique, contrats d'entretien) relatives au patrimoine	54
	4.6. les travers et les effets réels de la politique de vente aux locataires	55
	4.7. une première approche de la qualité du service patrimonial rendu aux locataires	58
5	COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE	60
	5.1. analyse statistique des observations sur la comptabilité et sa tenue, sur la situation financière	61
	5.2. la gestion de la dette	64
6	STRUCTURE ET RESTRUCTURATION DU SECTEUR HLM	68
	6.1. préambule	69
	6.2. le processus de restructuration du secteur HLM	70
	6.3. analyse de l'intégration des organismes contrôlés à des groupes HLM	78
	6.4. analyse des évolutions juridiques récentes et irrégularités constatées	80
	6.5. analyse critique des conséquences de la restructuration du secteur HLM sur les coûts de gestion	88
	6.6. conclusion générale sur la restructuration du secteur HLM	91
7	LES MOYENS MIS EN ŒUVRE PAR LA MIILLOS	92
	7.1. les ressources humaines	93
	7.2. la formation professionnelle	96
	7.3. les relations sociales	98
	7.4. le budget de fonctionnement	98
	7.5. les systèmes d'information	99
8	ANNEXES	102
	8.1. tableaux croisés des organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2012	103
	8.2. lexique des sigles et acronymes utilisés	109

PRÉAMBULE

Le rapport annuel d'activité 2012 de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) a été approuvé par son comité directeur interministériel le 30 mai 2013. Le présent rapport public, extrait du rapport annuel d'activité, porte sur l'année 2012 au cours de laquelle :

- 153 contrôles ont été ouverts,
- 139 rapports provisoires ont été adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire,
- 138 rapports définitifs, concernant des organismes gérant un parc de 727 482 logements, soit plus de 15% du parc locatif social, ont été produits et diffusés aux autorités ayant à en connaître.

Dans un contexte de crise aiguë du logement, de raréfaction des aides publiques, de profonde mutation du secteur du logement social (révision des règles communautaires relatives aux services d'intérêt économique général, restructuration des organismes au sein de groupes HLM, montée en puissance des collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'habitat), le mode de gouvernance et l'efficience des organismes de logement social, bénéficiaires d'aides d'État, apparaissent en demi-teinte.

Le rapport public d'activité pour 2012 présente cinq thématiques principales analysées par la Mission à partir des constats relevés dans les 138 rapports définitifs.

Comme le montre le chapitre 2 du rapport, force est de constater que la gouvernance n'est pas irréprochable. La mise en œuvre du statut des directeurs généraux d'offices publics de l'habitat, le fonctionnement des organes délibérants, le cumul de fonctions et l'application des règles de la commande publique sont entachés de nombreuses et parfois graves irrégularités.

Il ressort du chapitre 3 du rapport que la politique sociale et la gestion locative demeurent perfectibles. Les organismes contrôlés semblent éprouver quelque difficulté à accomplir pleinement certaines missions relatives à l'accès au logement et au maintien dans le logement. Ils ne se sont généralement pas emparés des nouveaux outils permettant d'adapter la politique des loyers aux niveaux de ressources des ménages à loger et un quart d'entre eux peine à améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

La stratégie patrimoniale des organismes fait l'objet du chapitre 4 du rapport. Les organismes sont très investis dans les missions « traditionnelles » de réhabilitation de leur patrimoine, mais la Mission relève la qualité inégale des plans stratégiques de patrimoine, la difficulté à recentrer l'offre nouvelle de logements sociaux sur les territoires tendus et très tendus, la forte réticence des bailleurs à s'engager dans une politique de vente aux locataires.

La comptabilité et la situation financière des organismes est examinée au chapitre 5 du rapport. La situation financière semble globalement saine et le risque lié à la détention de produits structurés apparaît circonscrit à un nombre limité d'organismes.

Le chapitre 6 analyse la structure et la restructuration du secteur HLM. La Miilos relève les progrès rapides de la restructuration, avec pour objectif principal, recherché par les acteurs concernés, une rationalisation de l'implantation géographique du patrimoine géré. L'intégration à des groupes HLM et les modalités très diversifiées de coopération inter-organismes génèrent des irrégularités nombreuses, les organismes œuvrant sans sécurité juridique, dans des zones « grises » à l'intersection des différentes réglementations dont relève leur activité.

En 2012, la Mission a intensifié la formation professionnelle de ses équipes, continué la modernisation de ses méthodes et outils de contrôle et renforcé ses applications « métier ».

Dans le contexte décrit plus haut, la Miilos œuvre pour un fonctionnement transparent et efficient du secteur du logement social au service des locataires et des demandeurs de logement. Son intervention contribue à l'effectivité du droit fondamental au logement dont elle prend la mesure sur le terrain.

Le chef-adjoint de la Miilos

Daniel Dauvet

1

ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2012

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 (Miilos), la programmation initiale des contrôles à ouvrir en 2012 a été arrêtée le 12 décembre 2011 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 7 décembre 2011.

Ce programme a été, comme chaque année, arrêté après consultation des préfets et en concertation avec les chambres régionales des comptes et les services locaux de la DGFIP. Pour 2012, le comité directeur avait reconduit les thèmes prioritaires de contrôle de l'année 2011, à savoir :

- L'accès au logement des personnes défavorisées, dont la mise en œuvre du droit au logement opposable (thème abordé dans les parties 3.3, 3.4 et 3.5 du présent rapport) ;
- Les organismes de logement social et l'accompagnement social (thème abordé dans la partie 3.2 du présent rapport) ;
- La composition de l'endettement des organismes de logements sociaux et en particulier les risques liés à la souscription éventuelle de certains produits structurés (thème traité dans la partie 5.2 du présent rapport) ;
- La politique de développement durable menée dans les organismes contrôlés, notamment son incidence sur les charges locatives (thème partiellement traité dans les parties 4.3 et 4.4 du présent rapport).

La programmation initiale 2012 comportait 197 contrôles, incluant 26 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 exprès des ministres.

Les 197 contrôles de la programmation initiale complète représentaient une surcharge significative par rapport aux moyens prévisionnels dont la Miilos pouvait espérer disposer en 2012.

Le tableau ci-dessous rend compte des écarts entre la programmation initiale et les 153 contrôles effectivement ouverts en 2012 par la Mission, compte tenu des évolutions de la programmation en cours d'année.

Types d'organisme	Programmés en 2012	Ouverts en 2012
SA d'HLM	59	21,4 %
OPH	48	17,7 %
Coopératives	30	18,6 %
SEM	29	13,6 %
Associations et UES	17	--
Divers dont GIE	11	--
SACI/SACICAP	3	5,4 %
Total	197	--
		153

Répartition et évolution de la programmation 2012, par type d'organisme
Les pourcentages sont exprimés par rapport au nombre total d'organismes de chaque catégorie.

Compte tenu de l'évolution de ses effectifs et de leur renouvellement, ce chiffre de 153 est en adéquation avec la capacité réelle 2012 de la Miilos à effectuer des contrôles et à produire leur rapport.

1.2

LES CONTRÔLES RÉALISÉS PAR LA MIILOS EN 2012

Au cours de l'année 2012, la Mission a établi 139 rapports provisoires adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire et elle a mis au point et diffusé, après analyse des réponses reçues, 138 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.

Dans la suite du présent rapport d'activité, les termes « organisme contrôlé en 2012 » désignent un organisme dont le rapport définitif a été diffusé en 2012.

Ces 138 rapports définitifs concernent pour :

- 31,9 % des sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM),
- 32,6 % des offices publics de l'habitat (OPH),
- 10,1 % des sociétés d'économie mixte (SEM),
- 12,3 % des sociétés coopératives d'HLM (SCP),
- 13,1 % d'autres organismes.

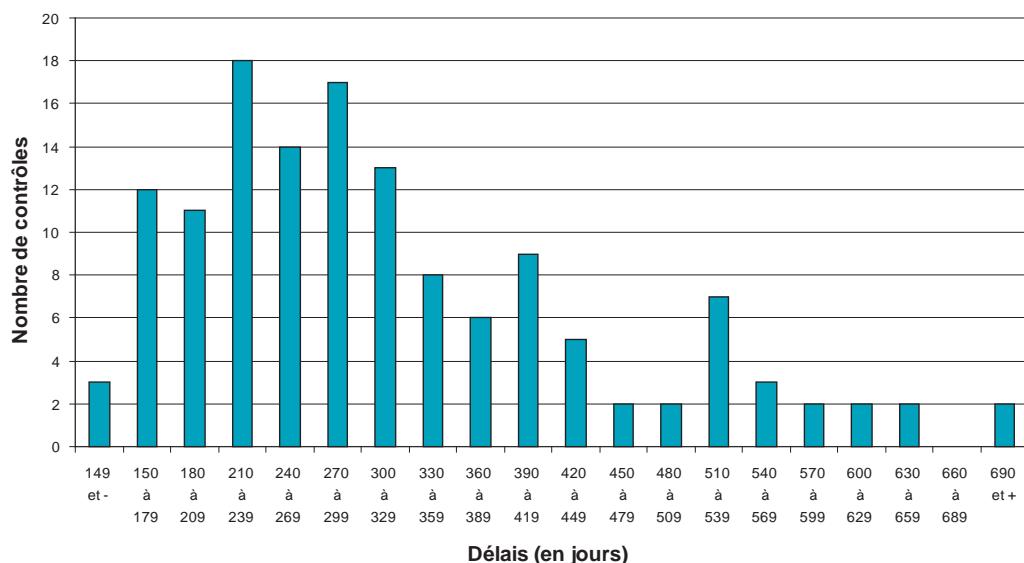
Le nombre de logements correspondant est de 727 482, soit plus de 15 % du total du parc locatif social.

Sur les 138 rapports définitifs produits par la Miilos, 7 l'ont été conjointement avec des auditeurs de la DGFIP, chiffre en diminution par rapport à l'année 2011 qui en avait compté 14. En 2012, parmi ces 7 contrôles, 5 ont porté sur des OPH à comptabilité publique. Les deux autres contrôles ont porté sur une SA d'HLM et sur une coopérative. 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 Miilos durant les cinq dernières années se présente comme suit :

	2008	2009	2010	2011	2012
Ouvertures de contrôle	186	155	161	147	153
Rapports provisoires	179	145	146	151	139
Rapports définitifs	172	151	158	155	138

Répartition des contrôles en fonction du délai entre l'ouverture et la diffusion du rapport définitif (rapports diffusés en 2012)



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

En 2012, 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 9,5 mois, en diminution par rapport à l'année 2011 (9,7 mois).

Environ 70 % des rapports ont été produits en moins d'un an, valeur légèrement moins élevée qu'en 2011 (78 %), principalement en raison de la complexité accrue de plusieurs contrôles.

Le fléchissement du nombre de rapports définitifs produits en 2012 s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs :

- l'implication de plus en plus forte des équipes de contrôle et l'approfondissement des contrôles, comme l'atteste l'augmentation significative du nombre de rapports donnant lieu à des suites « particulières »,
- la difficulté de mobilisation des ressources en place en période de forte incertitude,
- la baisse des effectifs réels due à la difficulté de recruter des collaborateurs en période de forte incertitude sur le devenir de la Mission (l'hypothèse de la création d'une Agence nationale de contrôle des organismes de logement social n'était pas confirmée ou infirmée sur la période 2012).

1.3 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES

Par type d'organisme :

	2010	2011	2012
SA et Fondations	58	47	44
OPH	55	59	45
SEM	20	12	14
Coopératives	7	20	17
Associations et GIE	14	11	13
UES	1	2	2
Contrôles divers	2	3	2
SACI / SACICAP	1	1	1
TOTAL	158	155	138

Par région :

	2010	2011	2012	Dont HLM et SEM	Nombre des organismes HLM / SEM	Pourcentage contrôlé en 2012
Alsace	15	5	4	3	42	7,1%
Aquitaine	10	8	3	3	39	7,7%
Auvergne	4	3	2	2	21	9,5%
Basse-Normandie	5	4	9	8	26	30,8%
Bourgogne	2	5	1	1	19	5,3%
Bretagne	3	7	1	1	33	3,0%
Centre	9	6	8	8	38	21,1%
Champagne	2	2	3	2	24	8,3%
Corse	0	0	1	1	4	25,0%
Franche-Comté	4	3	2	1	17	5,9%
Haute-Normandie	2	4	5	5	34	14,7%
Île-de-France	40	40	33	31	192	16,1%
Languedoc- Roussillon	4	5	4	3	24	12,5%
Limousin	3	0	2	2	13	15,4%
Lorraine	7	5	10	7	37	18,9%
Midi-Pyrénées	11	4	8	7	37	18,9%
Nord Pas-de-Calais	11	8	9	7	45	15,6%
Pays-de-la-Loire	5	8	7	6	46	13,0%
Picardie	1	9	2	2	25	8,0%
Poitou-Charentes	5	1	3	3	25	12,0%
Provence-Alpes- Côte d'Azur	2	10	9	7	66	10,6%
Rhône-Alpes	12	15	11	9	89	10,1%
Outre-mer	1	3	1	1	24	4,2%
TOTAL	158	155	138	120	920	13,0%

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

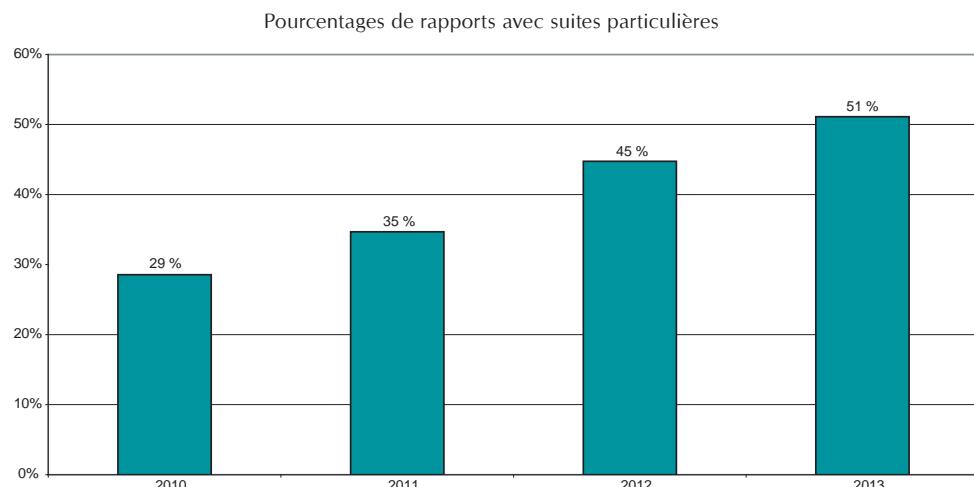
Dans la majorité des cas, les organismes contrôlés prennent l'initiative d'apporter les correctifs requis pendant le contrôle ou à la suite de l'examen du rapport définitif de contrôle par le conseil d'administration.

Les préfets sont chargés de mettre en œuvre les mesures nécessaires et, sur 138 rapports définitifs produits en 2012, près de la moitié ont fait l'objet de lettres d'instruction particulières du ministre après avis de la commission des suites (émanation du comité directeur interministériel de la Miilos).

Onze réunions de la commission des suites se sont tenues au cours de l'année 2012, 145 rapports (dont les 138 rapports définitifs produits en 2012) ont été soumis à son examen et 64 rapports ont fait l'objet de suites particulières avec instructions particulières du Ministre au Préfet (soit 45 %).

Le nombre de rapports donnant lieu à des suites particulières augmente de manière significative depuis 3 ans, passant de 29 % en 2010 à 45 % des rapports en 2012.

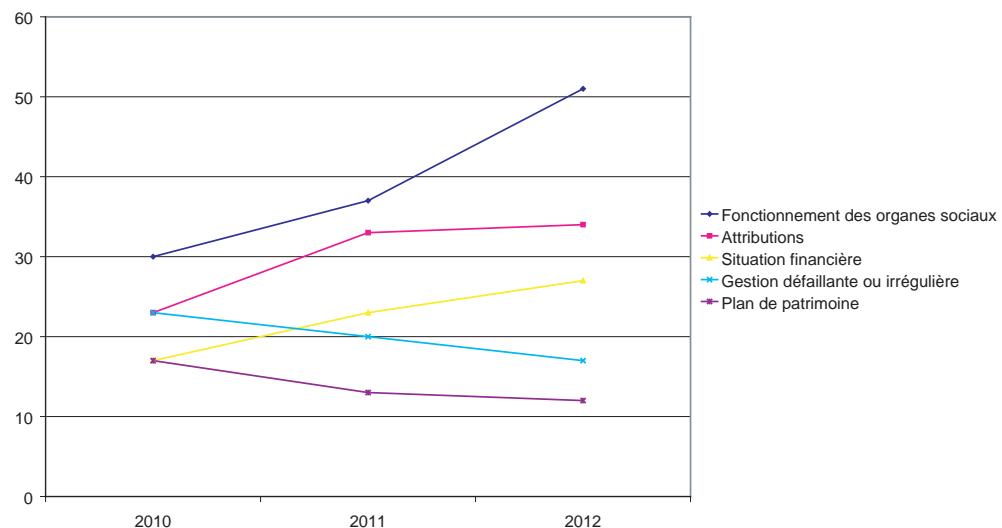
Cette tendance se confirme sur les quatre premiers mois de l'année 2013, avec 51 % des rapports définitifs donnant lieu à des suites particulières (voir graphique ci-dessous). En données provisoires, ce pourcentage s'élève à 61 % sur les cinq premiers mois de l'année 2013.



La répartition par domaine des carences et irrégularités ayant donné lieu à des suites particulières aux rapports met en exergue le nombre de suites relatives au fonctionnement des organes sociaux en 2012.

Cette situation est notamment liée à l'augmentation depuis 3 ans des constats relatifs aux irrégularités portant sur la rémunération et les indemnités perçues par les dirigeants ainsi que sur le non-respect des prérogatives des organes délibérants des organismes de logement social.

L'année 2012 est également marquée par le nombre croissant de suites particulières sur la situation financière des organismes.



Enfin la commission des suites a mené plusieurs réflexions sur la mise en œuvre de sanctions administratives à l'égard de dirigeants d'organismes de logement social. Dans ce cadre, les modalités de saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière ont été présentées par la Direction générale du Trésor aux membres de la commission des suites.

Un groupe de travail de la commission des suites a élaboré un projet de règlement intérieur qui a été approuvé par le comité directeur de la Miilos lors de sa réunion du 5 décembre 2012.

En termes de qualité du « suivi des suites », l'année 2012 a connu une évolution importante suite à la décision prise par le président de la commission d'étudier les réponses des préfets sur la base d'une analyse de la DHUP restituée en séance.

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.

En 2012, 235 demandes de ce type ont été satisfaites, elles concernaient 166 rapports de millésimes différents. Elles émanait principalement de collectivités territoriales (30%), de la presse (10%), d'organismes HLM (10%) et d'associations, de syndicats ou de locataires (10%). Le solde, soit 40%, était constitué de demandeurs divers ou de particuliers n'ayant pas fait connaître leur qualité.

Pourcentage des rapports anonymisés à ce jour parmi les rapports diffusés dans l'année

Année de diffusion	Nb rapports anonymisés	Nb rapports diffusés	Pourcentage anonymisés
2008	82	172	48 %
2009	68	151	45 %
2010	64	158	41 %
2011	65	155	42 %
2012	15	138	11 %
Ensemble	294	774	38 %

1.5

LES SUITES PÉNALES DONNÉES AUX RAPPORTS DE LA MILOS

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 fonctions¹.

A ce titre, parmi les 138 rapports diffusés aux organismes en 2012, huit 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 et de société d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux ;
- sur les règles de la commande publique ;
- sur 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.

¹ « 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. »

Les huit transmissions ont donné lieu à des suites judiciaires.

FAITS TRANSMIS AU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

Les faits transmis font l'objet ci-dessous d'une présentation thématique. Certains rapports communiqués comportent un cumul des pratiques irrégulières exposées.

Rémunération et indemnités perçues indûment par les dirigeants d'organismes HLM et de SEM de construction et de gestion de logements sociaux.

Faits transmis :

- rémunération du dirigeant fixée en méconnaissance des dispositions d'ordre public du CCH par la direction générale et la présidence (parties au contrat de droit public) : augmentation substantielle de la rémunération de la personne en charge de la direction générale dans des conditions irrégulières alors que le préfet a rappelé la réglementation à plusieurs reprises au dirigeant de l'office ;
- indemnités de départ (500 000 €) versées irrégulièrement au dirigeant d'une société d'économie mixte en méconnaissance des dispositions du Code de commerce relatives au mandat social de direction générale et aux conventions réglementées.

Irrégularités constatées en matière de commande publique.

Faits transmis :

- attributions récurrentes, par une société d'HLM, de marchés de nettoyage, de chauffage ainsi que de prestations comptables et financières sans mise en concurrence aux mêmes opérateurs économiques, alors que les procédures d'appel d'offres étaient requises ;
- attributions récurrentes par une société d'HLM de marchés d'assurances sans mise en concurrence et sans autorisation préalable du conseil d'administration à un même opérateur économique en méconnaissance des règles de la commande publique et des règles du Code de commerce et du CCH en matière de conventions réglementées (administrateurs communs) ;
- attributions irrégulières de marchés à des opérateurs économiques par un cadre salarié d'une société d'HLM se trouvant en relation d'affaires avec ceux-ci en tant que gérant d'une société civile immobilière ;
- décision du PDG d'intervenir dans le processus décisionnel d'attribution des marchés (participation à la commission d'appel d'offres) au profit d'opérateurs économiques avec qui il était en relation d'affaires en qualité de dirigeant d'une entreprise du secteur marchand fournissant des matériaux.

Irrégularités dues à l'absence d'autorisation préalable du conseil d'administration prévue par les dispositions du Code de commerce et/ou du Code de la construction et de l'habitation relatives aux conventions réglementées.

Faits transmis :

- indemnités de départ de dirigeant de société : indemnités de 37 200 € versées à la personne en charge de la direction générale d'une société d'HLM sans respecter la procédure d'autorisation préalable du conseil d'administration, en contradiction avec les dispositions du Code de commerce et du CCH relatives aux conventions réglementées ;
- contrat de travail de parents de dirigeants d'office : absence d'autorisation préalable du conseil d'administration en méconnaissance des règles du CCH concernant des agents de droit public détachés sur un emploi de droit privé ;
- avantages ou prises en charges indues de dépenses par un office au bénéfice de proches de la personne en charge de la présidence, par ailleurs salariés de l'organisme, en l'absence de l'autorisation préalable du conseil d'administration.

Divers

La Miilos a également relevé les manquements suivants à la réglementation :

- la situation de la personne en charge de la direction générale d'une société d'économie mixte ne respecte pas les règles applicables au mandat social et aux conventions réglementées (atteinte au principe de libre révocabilité des DG) ;
- un office a confié à un ancien dirigeant une mission dont le périmètre, la nature exacte et les conditions d'exercice n'étaient pas identifiables ;
- une société d'HLM exerçait une activité d'assurance incompatible avec son objet social (police d'assurance habitation proposée aux locataires) ;
- un office a vendu un logement social à un de ses salariés (en charge des attributions de logements) dans des conditions irrégulières au regard des dispositions du CCH (méconnaissance des prérogatives de la direction générale par la présidence et minoration du prix de la vente de 44 % par rapport à l'avis de France Domaine).

DÉCISIONS DE JUSTICE EN MATIÈRE PÉNALE

Décision du procureur de la République

Suite à l'action menée par le procureur de la République en application de l'article 41-1 du Code de procédure pénale, les administrateurs de deux SA d'HLM ont procédé au remboursement des sommes prises en charge par l'organisme et sans lien avec son objet social (voyage d'agrément).

Condamnation pénale

Un rapport de contrôle transmis au procureur de la République en 2010 a donné lieu à un jugement en 2011, aux termes duquel la personne en charge de la direction générale a été reconnue coupable des chefs de prise illégale d'intérêts et de détournement de fonds publics. S'agissant de cette personne, cette décision a été confirmée par la cour d'appel en 2012. 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.



2

GOUVERNANCE DES ORGANISMES HLM

2.1

LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX DIRIGEANTS D'ORGANISMES DU SECTEUR HLM (RÉMUNÉRATION ET INDEMNITÉS, ATTRIBUTIONS DU CA, CUMUL DE FONCTIONS)

LA RÉMUNÉRATION ET LES INDEMNITÉS DES DIRIGEANTS DOIVENT RESPECTER LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL.

Dans les rapports de contrôle de l'année 2012, les constats concernant des irrégularités portant sur la rémunération et les indemnités perçues par les dirigeants d'organismes de logement social (OPH, sociétés d'HLM et sociétés d'économie mixte - SEM - de construction et de gestion de logements sociaux) sont en augmentation.

S'agissant des OPH, le rapport d'activité 2011 de la Miilos a détaillé le cadre juridique des contrats de droit public des DG d'OPH issu du décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009.

En 2012, de nombreux contrats prévoient une rémunération et/ou des avantages annexes qui ne sont toujours pas conformes à la réglementation en vigueur, la profession ne semblant toujours pas prendre la mesure de la question.

L'attention est à nouveau attirée sur le fait que le contrat d'un DG d'OPH est un contrat de droit public² selon une jurisprudence constante³. La rémunération et les indemnités d'un DG d'OPH ne relèvent donc pas des règles du droit privé et notamment des règles du Code du travail. Ainsi, les DG d'OPH ne peuvent bénéficier que des avantages et indemnités limitativement prévus par le Code de la construction et de l'habitation (CCH). Il a notamment été constaté la perception irrégulière d'indemnités de fin de carrière au cours de plusieurs contrôles.

S'agissant des organismes privés de logement social, la détermination de la rémunération et des indemnités des dirigeants est régie par les règles du Code de commerce et les règles spécifiques du CCH.

Concernant le mandat de direction générale, la fixation de la rémunération et des avantages des directeurs généraux relève de la compétence des organes délibérants des sociétés d'HLM et des SEM.

² 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).

³ Le DG 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).

Si les organes délibérants des sociétés d'HLM et des SEM de logement social sont libres de fixer la rémunération des directeurs généraux, celle-ci doit tenir compte de la santé financière de la société et de sa compatibilité avec la mission d'intérêt général qui leur est dévolue, sous le contrôle du juge.

Par ailleurs, lorsque les personnes concernées cumulent des fonctions au sein d'un organisme, la situation des directeurs généraux ne doit pas méconnaître les règles du Code de commerce applicables au mandat social ainsi que les règles du Code de commerce et du CCH relatives aux conventions réglementées (cf. infra).

Enfin, il convient de rappeler que les organismes doivent respecter le principe de libre révocabilité des directeurs généraux prévu par le Code de commerce.

LE NON-RESPECT DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION EXPOSE LES DIRIGEANTS A DES RISQUES DE FRAUDE ET DE CONFLITS D'INTÉRÊTS.

La Miilos a constaté en 2012 que les attributions du conseil d'administration (CA) n'étaient pas toujours respectées. Les développements qui suivent visent à attirer l'attention sur les conséquences de ces manquements susceptibles d'aboutir à des constats de fraude et de conflits d'intérêts.

Le non-respect des attributions du conseil d'administration expose les dirigeants à des risques de fraude.

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 la qualification de fraude.

En cas de fraude, les sommes perçues de façon indue peuvent être recouvrées à tout moment, ce qui nécessite une appréciation au cas par cas.

Il y a lieu de considérer qu'il y a fraude lorsqu'existent des indices d'omission ou de dissimulation avérés. Tel est le cas notamment en l'absence de délibération du conseil d'administration et/ou de transmission au contrôle de légalité, ou encore de décision prise par l'autorité administrative compétente⁴.

S'agissant du contrôle de la situation contractuelle des DG d'OPH, la Miilos a constaté à plusieurs reprises que le montant de la part forfaitaire de la rémunération n'était pas mentionné dans le contrat, ce qui n'a pas permis au CA de l'approuver en pleine connaissance de cause. Il est également rappelé que toute augmentation de la part forfaitaire de la rémunération doit donner lieu à un avenant obligatoirement soumis à la délibération du CA⁵.

⁴ CE, Sect., 29 nov. 2002 ; CE, 17 mars 1961, Todeschini ; CE, Sect. 17 juin 1955, Silberstein ; CE, Ass. 12 avr. 1935, Sarovitch.

⁵Seule 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.

En outre, la Miilos a constaté que les attributions du CA en matière de part variable de la rémunération n'étaient pas exercées dans tous les offices contrôlés en 2012. En effet, 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 ; il fixe les objectifs et indicateurs permettant de mesurer la performance du directeur général ; il approuve le montant annuel de la part variable en fonction de la réalisation des objectifs.

Comme en 2011, la Mission a relevé dans plusieurs rapports que les objectifs et indicateurs déclinant les critères pris en compte pour déterminer la part variable de rémunération aboutissaient à un détournement de procédure ayant pour effet d'octroyer de façon automatique la totalité de la part variable (par exemple : approbation du rapport de gestion comme seul critère) et privaient ainsi le CA de son pouvoir d'évaluation.

Le non-respect des attributions du conseil d'administration expose les dirigeants à des risques de conflits d'intérêts.

De manière générale, s'agissant de l'information donnée aux administrateurs liée à l'ordre du jour du conseil d'administration ou de surveillance, il est rappelé que les organismes doivent communiquer aux administrateurs les dossiers soumis à l'examen des organes délibérants préalablement aux séances et respecter des délais suffisants.

Ainsi, la Miilos a constaté que les administrateurs d'une SEM n'étaient pas mis en capacité d'exercer leurs prérogatives en connaissance de cause.

La Miilos a relevé en 2012 plusieurs irrégularités dues à l'absence d'autorisation préalable du conseil d'administration prévue par les dispositions du Code de commerce et/ou du Code de la construction et de l'habitation relatives aux conventions réglementées.

Le régime des « conventions réglementées » a pour objectif de prévenir les risques de conflit d'intérêts. 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).

Les sociétés d'HLM et les SEM doivent appliquer les dispositions du Code de commerce et du CCH relatives aux conventions réglementées. Les offices publics de l'habitat sont régis par les dispositions précitées du CCH. Les SEM sont soumises aux dispositions du Code de commerce.

Ainsi, la Miilos a constaté le versement d'une indemnité conventionnelle de départ au bénéfice d'un directeur général de SEM alors que la convention n'a pas été préalablement autorisée par le conseil d'administration.

La Mission a également relevé qu'un conseil d'administration n'a pas été mis en capacité de déterminer clairement les conditions de rémunération de la direction générale lors de la nomination d'une directrice salariée comme mandataire social.

En matière de recrutements, la Miilos a constaté, lors de plusieurs contrôles d'OPH, l'absence d'autorisation préalable du conseil d'administration en méconnaissance des règles du CCH concernant des agents de droit public, parents de dirigeants, détachés sur un emploi de droit privé.

Enfin, la Miilos a relevé des avantages ou prises en charges indues de dépenses par un office au bénéfice de proches de la personne en charge de la présidence, par ailleurs salariés de l'organisme, en l'absence d'une autorisation préalable du conseil d'administration.

LE CUMUL DE FONCTIONS DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Le cumul de fonctions de DG d'OPH avec un mandat social de DG d'une société privée investie d'une mission d'intérêt général n'entre pas dans le champ des dérogations au principe de non-cumul prévu par le droit de la fonction publique.

Dans le cadre de ses contrôles, la Mission a été amenée à constater des cumuls de fonctions de DG d'OPH avec celles de DG dans des sociétés investies d'une mission d'intérêt général, notamment des sociétés d'HLM (SA d'HLM, SCP, SCIC), SEM, SACICAP.

Cette pratique est irrégulière au regard du droit commun de la fonction publique auquel le DG d'OPH est soumis.

En effet, les directeurs généraux des OPH ont la qualité d'agents contractuels de droit public et sont soumis, sauf dispositions expresses contraires, au statut général, et en particulier à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui dispose que « *les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées* » et « *ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit* ».

Ce même article 25 précise que « *sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes : 1° la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b du 1° du 7 de l'article 261 du Code général des impôts* », c'est-à-dire la participation aux organes de direction des sociétés ou associations qui réalisent des opérations soumises à la TVA.

Les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à cette règle de non-cumul qui s'impose aux agents publics sont fixées, d'une part, par le dernier alinéa du I de l'article 25, d'autre part, par le 1^o du II de ce même article 25, auxquels le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat apporte un certain nombre de précisions.

Ainsi, les possibilités de cumul d'activités ouvertes aux agents publics, dans le respect, notamment, du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité du service sont de deux types :

- les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent être autorisés à exercer, à titre accessoire, l'une des activités énumérées à l'article 2 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 précité comme une expertise, un enseignement, une formation, une activité à caractère sportif ou culturel, des travaux de faible importance réalisés chez des particuliers, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées ;
- les fonctionnaires et agents non titulaires peuvent également être autorisés, après avis de la commission de déontologie, à créer ou à reprendre une entreprise, quel que soit l'objet de celle-ci, tout en continuant à exercer leurs fonctions dans l'administration, pendant une période de deux années pouvant être prolongée pour une durée maximale d'un an.



Il convient de préciser qu'un dispositif plus souple de cumul a été mis en place pour les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet (la durée du travail doit être inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet), lesquels peuvent en effet, en application du IV de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, exercer une activité privée lucrative après en avoir informé l'autorité dont ils relèvent.

De ce rappel de la réglementation sur le cumul d'activités des agents publics, il ressort que le cumul des fonctions de directeur général d'un OPH, qui ne sont pas a priori des fonctions impliquant un service à temps incomplet, avec un mandat social de DG d'une société privée investie d'une mission d'intérêt général n'entre pas dans le champ des dérogations au principe de non-cumul prévu par le législateur.

Par ailleurs, il est précisé que le cumul de fonctions de DG d'OPH et de DG d'une société privée relevant du secteur marchand n'est pas autorisé.

La fonction de DG d'OPH ne peut pas être exercée de façon accessoire.

La Miilos a relevé que l'exercice de la fonction de DG d'OPH au titre d'une activité accessoire (un jour par semaine) par le directeur général des services de la collectivité de rattachement de l'office méconnaissait les règles relatives au cumul d'activités prévu par le droit de la fonction publique. En effet, selon un jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 15 décembre 2009 (n° 09011746), la fonction de DG d'un OPH « *correspond à un emploi permanent ... destiné à assurer la fonction exécutive de l'office* » et qui « *ne saurait être assimilé à une activité accessoire* ». En conséquence, la fonction de DG d'OPH ne peut pas être exercée de façon accessoire.

Le cumul d'un mandat social avec des fonctions salariées dans les organismes privés de logement social.

Le cumul de fonctions (mandats sociaux et/ou fonctions salariées) dans une même société d'HLM ou une même SEM de logement social est autorisé sous réserve de respecter les dispositions du Code de commerce et la jurisprudence de la Cour de cassation.

À ce titre, la validité d'un tel cumul nécessite de réunir les conditions suivantes :

- le contrat de travail doit correspondre à un emploi effectif ;
- les fonctions salariées doivent présenter une technicité particulière : celles-ci doivent pouvoir être distinguées des fonctions de DG et faire l'objet d'une rémunération distincte du mandat social ;
- un lien de subordination doit exister avec l'organisme concernant l'exercice des fonctions salariées.

Si l'une des conditions précitées fait défaut, le contrat de travail du salarié devenu DG doit être considéré comme suspendu de plein droit.

A ce titre, il est rappelé que la rémunération liée au mandat social suit un régime juridique distinct de celle qui se rattache à un contrat de travail. Il en va de même des indemnités de départ des dirigeants.

La Miilos a également constaté le versement d'une indemnité conventionnelle de départ au bénéfice d'un directeur général de SEM, indemnité fondée sur un contrat de travail qui n'a pas été produit par l'organisme.

CONCLUSION

Le cadre juridique applicable aux dirigeants d'organismes du secteur HLM se caractérise par une certaine liberté de gestion. Cependant, il convient de ne pas perdre de vue les règles d'ordre public applicables en matière de gouvernance (notamment en matière de rémunération et d'indemnités, d'attributions du CA et de cumul de fonctions). Ces règles s'imposent aux organismes de logement social investis d'une mission d'intérêt général et bénéficiant de fonds publics. Leur transgression expose les dirigeants d'organismes à des risques juridiques très importants.

2.2

L'APPLICATION DES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE PAR LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Les directives européennes sur la commande publique⁶ sont notamment transposées en droit interne par deux textes : le Code des marchés publics (CMP)⁷ et l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005⁸.

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.

En 2011, le législateur⁹ 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 2005¹⁰, les sortant ainsi du champ d'application du Code des marchés publics.

⁶Notamment la Directive n° 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.

⁷Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant Code des marchés publics.

⁸Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics.

⁹Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (Loi « Warsmann »).

¹⁰Décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'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.

En décembre 2011, comme 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 européenne¹¹.

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 de logement social et présente les principaux constats opérés par la Miilos en 2012.

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 compte tenu 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 CCH¹².

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 2012¹³.

Cette modification introduite par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, aboutit à un assouplissement du régime juridique applicable aux OPH qui se trouvent désormais soumis aux mêmes règles que les sociétés d'HLM et les SEM construisant ou gérant des logements sociaux.

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

¹¹Ce 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).

¹²Art. 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.

¹³Instruction N°12-007-M0 du 10 février 2012 – Marchés des offices publics de l'habitat – Conséquences de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (Loi « Warsmann »).

Par ailleurs, d'autres organismes entrant dans le champ de contrôle de la Miilos ont 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'acquisition à la propriété (SACICAP). Concernant les SACICAP, la Miilos exerce un contrôle restreint, limité aux seules dispositions spécifiques du CCH régissant ces sociétés. Leurs marchés¹⁴ ne sont pas contrôlés par la Mission d'Inspection.

La majorité des organismes contrôlés connaissent la réglementation qui leur est applicable, mais la Miilos a pu constater que des organismes soutenaient ne pas être régis par le droit de la commande publique.

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) s'appliquent aux marchés soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 (art. 6) y compris en dessous du seuil des procédures formalisées.



¹⁴Rapport 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* ». A noter que cette notion est également définie à l'article 1er du CMP¹⁵.

Les marchés relatifs à la commercialisation ou à la gestion de logements doivent faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence préalables.

Les prestations de services de commercialisation ou de gestion de logements constituent des services d'agence immobilière prestés pour le compte de tiers (référencés dans la nomenclature CPV sous le numéro 70300000-4)¹⁶.

Dans la mesure où ces prestations font parties des services listés par la directive européenne 2004/18/CE du 30 mars 2004 (services listés dans l'annexe II-A de la directive - catégorie 14 : services de nettoyage de bâtiments et services de gestion de propriétés), la passation de ces marchés par les organismes doit faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence préalables conformément au droit de la commande publique résultant du Code des marchés publics ou de l'ordonnance du 6 juin 2005 et son décret d'application du 30 décembre 2005 selon le régime juridique qui leur est applicable (article 29-14^o du Code des marchés publics ou article 8-14^o du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005). A ce titre, les organismes doivent mettre en œuvre les procédures formalisées lorsque les seuils réglementaires sont atteints (ce qui nécessite également l'intervention de la commission d'appel d'offres pour les organismes privés d'HLM en application de l'article R. 433-6 du CCH).

Il est rappelé que ces marchés ne peuvent pas être considérés comme des marchés de services relatifs à l'acquisition ou la location de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immeubles ou qui concernent d'autres droits sur ces biens, lesquels bénéficient d'une exclusion du champ d'application du droit de la commande publique (article 3-3^o du Code des marchés publics ou article 7-2^o de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005).

¹⁵ Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

¹⁶ La nomenclature CPV (common procurement vocabulary) prévoit un système de classification unique pour tous les marchés. L'utilisation de cette nomenclature garantit la transparence de l'information et l'ouverture des marchés européens, en traduisant l'objet des marchés par des codes communs permettant de lever les barrières linguistiques.

Concernant les marchés de gestion de logements locatifs sociaux, l'attention est attirée sur le fait que les conventions ayant pour objet la gérance d'immeubles appartenant aux organismes d'HLM doivent également faire l'objet d'une autorisation administrative. Le mandat de gérance de ces logements ne peut être confié qu'à des organismes d'HLM, à des SEM de gestion et de construction de logements sociaux ou à des organismes bénéficiaires de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale (articles L. 442-9 et R. 442-15 à R. 442-22 du CCH).

Un groupement de commandes, constitué d'organismes privés d'habitation à loyer modéré et/ou de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux, peut comprendre également des personnes publiques (offices publics de l'habitat par exemple) et/ou d'autres personnes morales de droit privé.

Aux termes de l'article R. 433-1 du Code de la construction et de l'habitation (dans sa rédaction issue de l'article 50 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005), *«Les organismes privés d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux peuvent se grouper pour procéder à des achats, selon des modalités qu'ils déterminent librement».*

Le fait que le décret autorise expressément la constitution de groupements entre les organismes privés d'HLM et les SEM, ne signifie pas qu'à contrario, il ne soit pas possible pour ces organismes de se grouper avec d'autres personnes privées ou publiques. Il signifie simplement que le marché passé par le groupement sera soumis à l'ordonnance et que la convention n'a pas à respecter les dispositions de l'article 8 du Code des marchés publics (CMP).

En effet, à l'époque du décret du 30 décembre 2005, les offices publics d'HLM étaient des personnes publiques soumises au CMP.

Les offices publics d'HLM pouvaient également se regrouper soit entre eux, soit avec des organismes privés d'HLM ou d'autres personnes morales de droit privé. Mais, étant soumis au CMP, la constitution et le fonctionnement d'un groupement de commandes dont ils étaient membres devaient respecter les termes de l'article 8 du CMP.

A contrario, les organismes privés d'HLM et les SEM, n'étant pas soumis au CMP, peuvent se rassembler au sein d'un groupement de commandes *«selon des modalités qu'ils déterminent librement»* dès lors que ce groupement ne comporte aucune personne publique.

En 2007, le statut des offices publics d'HLM (OPHLM), qui étaient des établissements publics à caractère administratif (EPA), a été fusionné avec celui des OPAC, qui étaient des EPIC, pour former des offices publics de l'habitat (OPH). Les OPH ont été soumis au CMP jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2011-525 de simplification de la qualité du droit du 17 mai 2011, dont l'article 132 les soumet à l'ordonnance du 6 juin 2005.

En conséquence, dans un groupement de commandes comprenant des organismes privés d'HLM et des SEM peuvent également figurer des OPH et des personnes morales de droit privé. Le groupement sera soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005.

En revanche, si le groupement inclut également une personne morale de droit public soumise au CMP, les marchés passés par le groupement de commandes seront soumis au CMP.

PRINCIPAUX MANQUEMENTS RELEVÉS AUX RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'examen des marchés passés par les organismes contrôlés en 2012 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 situation est de nature à sécuriser la passation, 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 des marchés de nettoyage, de chauffage ainsi que des prestations comptables et financières sans mise en concurrence aux mêmes opérateurs économiques alors que les procédures d'appel d'offres étaient requises.

Il a été relevé la conclusion par une SA 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.

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.

Appel d'offres passé dans des conditions irrégulières.

La passation des marchés selon une procédure formalisée et 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.

Méconnaissance du principe de transparence des procédures.

Il ressort des pratiques des organismes contrôlés en 2012, 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.

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.

Par ailleurs, les organismes privés d'HLM et les SEM de logement social ont l'obligation d'établir un rapport annuel sur l'exécution des marchés passés selon une procédure formalisée (article R. 433-6 et R. 481-3 du CCH). Ce rapport doit comporter « *pour chaque marché le montant initial du contrat, le montant total des sommes effectivement versées et, le cas échéant, les raisons de l'écart constaté* ». Lors du contrôle d'une SEM, la Miilos a constaté que le rapport annuel sur l'exécution des marchés n'indiquait que la nature des contrats passés et les attributaires respectifs.

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

Les marchés dont le montant est inférieur aux seuils des procédures formalisées peuvent être passés selon des modalités librement définies par le pouvoir adjudicateur¹⁷. Néanmoins, les organismes doivent, dans ce cas, 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.

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.

S'agissant de l'exécution des marchés, la Miilos a relevé qu'un certain nombre d'organismes ne respectaient pas les délais de paiement obligatoires, qu'il s'agisse de marchés passés en application du CMP et soumis à un délai maximum de 30 jours prévu par l'article 98 dudit Code ou de marchés passés par des SA d'HLM soumises à l'article L. 441-6 du Code de commerce, celui-ci 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 entraîne automatiquement le versement d'intérêts moratoires (CMP) ou de pénalités de retard (Code de commerce) par les organismes.

Les délais de paiement constituent un enjeu économique essentiel pour les PME, ce qui a conduit les instances nationales et communautaires à intervenir en 2013¹⁸.

¹⁷Art. 10 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005.

¹⁸La loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (titre IV) assure la transposition du « volet public » de la directive 2011/7/UE concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, pour sa partie législative. Ce texte soumet l'ensemble des contrats de la commande publique à un régime juridique unique pour le paiement des sommes dues, plus contraignant que les dispositions applicables aux entreprises. Il renforce les sanctions en cas de retard de paiement, en instaurant une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, en sus des intérêts moratoires.

Le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, pris en application de la loi, a été publié au Journal officiel du 31 mars 2013. Il s'applique aux contrats conclus à compter du 16 mars 2013 pour les créances dont le délai de paiement aura commencé à courir à compter du 1er mai 2013.

CONCLUSION

Les organismes doivent impérativement appliquer les 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 2012 a été marquée par les assouplissements introduits en 2011 dans la réglementation applicable aux organismes du secteur HLM (particulièrement pour les OPH), laquelle est fortement influencée par les règles du droit communautaire.

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,
- de 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
ET GESTION LOCATIVE**

3.1

LE CONTRÔLE DES ORGANISMES AGRÉES POUR L'ACTIVITÉ DE MAÎTRISE D'OUVRAGE D'INSERTION (MOI) : LES PRINCIPAUX CONSTATS

Parmi les 12 organismes n'ayant pas la qualité d'organisme HLM ou d'EPL, contrôlés en 2012 par la Miilos, sept structures avaient reçu un agrément ministériel (article L. 365-2 du CCH) pour exercer l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) en 2011. Deux associations n'étaient pas concernées par le sujet, étant des structures de coopération et trois associations n'avaient que l'agrément d'ingénierie sociale financière et technique (article L. 365-3 du CCH) ou/et l'agrément d'intermédiation locative et de gestion locative sociale (article L. 365-4 du CCH). Parmi les sept structures agréées contrôlées en 2012, quatre sont des PACT, deux sont de petites associations intervenant en secteur diffus et la dernière est une association qui gère des foyers de travailleurs migrants.

Les 7 organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (OMOI) contrôlés en 2012 sont très hétérogènes. Certains disposent d'importants moyens propres et sont très « professionnalisés » alors que d'autres ont très peu de moyens propres et leur activité repose sur des bénévoles.

Le contrôle de ces structures d'une grande diversité de taille (23 logements pour la plus petite à 2 282 équivalents-logements pour la plus importante) a permis de dégager quelques constats communs :

- La maîtrise d'ouvrage concerne des opérations d'acquisition-amélioration en diffus et rarement des constructions neuves, sauf parfois pour l'extension d'opération existante.
- Les opérations réalisées en maîtrise d'ouvrage sont peu nombreuses (de 1 logement jusqu'à 35 logements par an en moyenne), longues à réaliser et assez coûteuses car souvent spécifiques.
- Les opérations sont fortement subventionnées, de l'ordre de 35% du coût prévisionnel. Parfois, l'équilibre de l'opération est assuré par un financement Anpeec en contrepartie d'un effort de professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage et peu de fonds propres sont injectés.

Par ailleurs, il a été constaté que deux structures sur sept ne font pas de maîtrise d'ouvrage « en régie » mais ont recours soit à de la maîtrise d'ouvrage déléguée (cas des PACT), soit à une assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO). C'est le cas d'une association propriétaire d'un foyer de jeunes qui veut réaliser une extension.

Enfin deux structures sur sept n'ont pas respecté les règles de la commande publique.

3.2

LES MISSIONS D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL CLASSIQUES (OHLM ET SEM)

La notion d'accompagnement social lié au logement (ASLL) est apparue dans le cadre de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 et faisait référence à des mesures d'aide individuelles (ou collectives) offertes à des personnes qui rencontraient des difficultés pour l'installation et le maintien dans le logement.

Les bailleurs sociaux s'en sont plus ou moins emparés, notamment comme une des réponses au risque locatif d'impayés. Certains sont allés plus loin et ont mis en œuvre une véritable politique en la matière.

Sur 111 bailleurs contrôlés concernés par le sujet, la Miilos a relevé pour deux d'entre eux (un office de l'Est de la France et une SA de la région Ile de France) de graves insuffisances en matière d'accompagnement social. Pour les autres organismes, l'implication est très variable :

- Le point d'entrée est la lutte contre l'impayé locatif. Le minimum effectué est le recours à des mesures de sécurisation (via le FSL). Puis on trouve toute une panoplie de mesures plus ou moins formalisées : création de commissions d'impayés, préventions d'expulsions avec visites à domicile, plans d'apurement, propositions de mutation. Les impayés peuvent parfois être un moyen de détecter d'autres problèmes (addiction, violences conjugales, etc.).
- Les bailleurs les plus avancés en matière de politique d'accompagnement social agissent au moment de l'arrivée du locataire. Pour favoriser l'accès au logement des nouveaux entrants, certains effectuent un diagnostic social, notamment des candidats sortant de CHRS ou de ménages identifiés « accord collectif départemental », et évaluent les risques locatifs en amont du passage en commission d'attribution. Des contacts avec les assistantes sociales de secteur sont pris et des entretiens personnalisés effectués. L'attribution peut s'accompagner de recherches d'aides financières, type « locapass », d'aide à l'ouverture des droits sociaux, de suivi régulier des ménages en difficulté (notamment dans la maîtrise de leur budget), de recours à des associations dans le cadre de l'intermédiation locative et la mise en place de baux glissants, d'une collaboration avec les missions locales. Toutes ces actions, soit isolées, soit combinées, permettent de sécuriser l'attribution.
- Enfin, d'autres mesures sont élaborées telles l'adaptation des logements au handicap, la médiation dans les troubles du voisinage, dans les incivilités et dans les problèmes de comportement pour répondre à ces préoccupations sociales de plus en plus prégnantes.

En matière d'accompagnement social, les bailleurs sociaux s'appuient sur des ressources internes ou font appel à des ressources externes (associations spécialisées, travailleurs sociaux des communes sur lesquelles ils sont implantés, dispositifs mis en place par les conseils généraux). Le recrutement de conseillères en économie sociale et familiale, en appui de la gestion locative, apparaît comme une tendance forte.

Dans le cadre de groupes d'ESH, des structures ad hoc peuvent être mises en place (association ou ESH du groupe spécialisée) pour « gérer » tout l'accompagnement social des entités du groupe : c'est le cas pour un grand groupe de l'Est de la France.

En termes de financement, les organismes peuvent mettre en place des mesures d'accompagnement social dans le cadre des plans d'action en contrepartie de l'abattement sur l'assiette de la TFPB en ZUS.

Les organismes mettent en avant l'enjeu central de prévention des impayés et des expulsions, avec pour objectif de limiter les procédures contentieuses et les expulsions effectives. Ils abordent généralement leur mission d'accompagnement social des locataires sous l'angle de la gestion locative et sont peu nombreux à développer une approche globale d'accompagnement des ménages vers et dans le logement.

3.3

LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (DALO) : LES DISPARITÉS TERRITORIALES

LE CAS DE L'ILE DE FRANCE

En Ile de France, 27 bailleurs contrôlés en 2012 sont concernés par les relogements Dalo. Parmi ces 27 bailleurs, on trouve 2 associations agréées pour l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion, 9 offices publics de l'habitat, 12 sociétés anonymes HLM et 4 sociétés d'économie mixte HLM.

Les organismes franciliens contrôlés en 2012 se sont organisés pour prendre en compte les demandes de logements issues du dispositif du DALO (23 organismes sur 27 ont opéré des relogements), mais ils n'ont pas tous réalisé une analyse précise de leur effort en la matière.

Ainsi sur 27 organismes, seuls 13 ont pu fournir des éléments complets. L'analyse était parfois rendue difficile par la méconnaissance de la « labellisation » Dalo au moment de l'attribution ; d'autres fois, les multiples « casquettes » du demandeur (Dalo, Accords collectifs, etc.) n'ont pas permis de déterminer la nature de l'attribution.

En fonction des éléments collectés, la Miilos constate que les bailleurs, quel que soit leur statut juridique, se montrent actifs dans les relogements demandés.

Sur 13 bailleurs étudiés, les objectifs de relogement au titre de la mise en œuvre du Dalo ont été réalisés à hauteur de 76,5 %.

Les refus d'attribution tiennent :

- à la présentation de dossiers anciens qui n'ont pas évolué avec le demandeur dont la situation ne correspond plus à la demande initiale,
- à l'inadaptation du logement,
- au refus des candidats,
- au reste à vivre insuffisant ; dans ce cas, les bailleurs s'efforcent de faire une autre proposition.
- par ailleurs, au nom de la diversité des ménages à accueillir et de la mixité sociale, certains bailleurs refusent des relogements.

Les bailleurs affichent généralement leur bonne volonté. Quelques uns se disent surpris du nombre restreint de demandes envoyées par les services de l'Etat.

Les contingents qu'ils mobilisent sont :

- en premier lieu, le contingent préfectoral,
- en deuxième lieu, le contingent 1 %,
- puis les contingents communaux et les logements non réservés sont aussi utilisés pour reloger des ménages DALO, mais dans de faibles proportions et sans qu'il soit possible de les quantifier.

En valeur absolue, le nombre de relogements réalisés reste faible au regard de l'importance des dossiers « labellisés DALO » : 1 231 relogements ont été effectués par les 23 bailleurs franciliens contrôlés sur une période de 2 ans. Par comparaison, selon les chiffres de la DRIHL, en 2012 le « stock » moyen de demandeurs reconnus prioritaires DALO est de 58 000 environ et les relogements concernent moins de la moitié de ce public prioritaire (environ 27 000 demandeurs relogés). Chaque année, environ 12 000 nouveaux ménages sont reconnus prioritaires et environ 6 000 ménages sont relogés.

Pour améliorer la mise en œuvre du droit au logement opposable en Ile de France, plusieurs pistes ont été suivies :

- Dans le cadre des conventions d'utilité sociale signées en juin 2011, les bailleurs de la région Ile de France ont acté un objectif global de 15 % des attributions à des ménages « labellisés » DALO pour l'ensemble du patrimoine et un objectif de 3 % à 5 % pour le patrimoine situé en ZUS, avec un effort important en début de période.
- La signature des conventions de réservation Etat/bailleur permet une meilleure connaissance et donc une meilleure mobilisation du contingent préfectoral, mais la Miilos relève que la gestion des attributions se fera en « stock » et non « en flux », ce qui peut introduire une certaine rigidité. Par ailleurs ces conventions définissent les procédures et les délais relatifs aux relations entre le bailleur social et les services de l'Etat.
- Fin 2012, les services de l'Etat en Ile de France se sont équipés d'un outil informatique « SYPLO » (système prioritaire de logement) qui permet de rapprocher les données sur les logements du contingent préfectoral mises à jour annuellement (interface avec RPLS) et les données sur les ménages prioritaires (DALO, sorties d'hébergement, habitat indigne, publics ANRU, victimes de violence, etc.). L'objectif était d'associer les bailleurs sociaux à la collecte des données dans SYPLO en leur donnant la possibilité de déclarer la vacance du logement du contingent préfectoral dans ce système de « reporting » (facilitation de la communication avec les services de l'Etat et connaissance objective des délais).

LE CAS DE LA PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Deux rapports d'inspection 2012 illustrent bien la disparité de traitement des demandes de logement au titre du DALO dans le Sud Est de la France. Les organismes interviennent tous deux, dans des conditions comparables, sur des territoires où la demande de logement social est très forte. Cependant, les réponses qu'il apportent à la question du DALO sont diamétralement opposées.

Dans le premier cas, les demandes ne sont généralement pas présentées à la commission d'attribution des logements (CAL) et, lorsqu'elles sont présentées, la commission propose presque toujours un refus d'attribution.

Dans le second cas, l'organisme a contractualisé avec le préfet des objectifs de logement de personnes relevant du DALO à l'échelle du département. Chaque demande fait l'objet d'une proposition de logement, généralement suivie d'une attribution. Les cas de non attribution résultent d'un refus du logement par le demandeur « DALO ».

Dans cette région, dont le littoral constitue un territoire très tendu, la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) apparaît tributaire de la stratégie des principaux bailleurs de la place, dont le degré d'implication est très variable.

3.4

OBSERVATION DE CERTAINS EFFETS DE LA GESTION PARTAGÉE DE LA « DEMANDE UNIQUE »

Les réformes récentes sur les dispositifs d'enregistrement du numéro unique et le développement de la mutualisation des fichiers de demandeurs contribuent à améliorer la connaissance de la demande. L'existence d'un fichier commun partagé de la demande constitue, pour chaque bailleur, un outil de présélection des candidatures proposées ensuite en commission d'attribution des logements (CAL).

Ainsi, dans la région des Pays de Loire, le fichier commun de la demande s'appuie sur une expérience ancienne engagée en 1998 en Loire Atlantique, département où le premier fichier commun a vu le jour. Progressivement élargi à l'ensemble des départements, puis à l'échelle de la région, le dispositif est actuellement adossé à un partenariat comprenant l'Etat, l'Union Sociale pour l'Habitat et plusieurs collectivités locales. L'accès aux données permet à chaque partenaire de mener des analyses fines sur la base d'un fichier fiabilisé et de partager des informations. Des études approfondies portant par exemple sur les délais d'attribution ou les refus peuvent ainsi être réalisées. Le fichier permet également à l'Etat d'identifier plus précisément les publics prioritaires.

Une question récurrente posée par la Miilos, dans le cadre de ses contrôles, concerne la réalité de la demande quantitative affichée à l'échelle d'un territoire. Au niveau national, cette demande est évaluée à environ 1,3 millions de demandes, chiffre en augmentation constante. Paradoxalement et malgré le niveau du nombre de demandeurs, il est constaté que de nombreux bailleurs ont des difficultés croissantes pour louer leurs logements, en particulier dans les secteurs les moins tendus (cf. § 4.2). Outre les phénomènes de développement de la vacance, cette situation est caractérisée par l'augmentation importante des refus exprimés par les candidats à la location et a amené l'Union Sociale pour l'Habitat à réaliser une étude sur ce sujet. Les constats opérés à cette occasion recoupent les constats de la Miilos.

En particulier, la Mission relève que :

- l'augmentation du nombre de refus est significative, avec des écarts de comportements des demandeurs très nets entre secteurs tendus et secteurs détendus,
- les refus concernent majoritairement une offre de moindre qualité, mais ils se développent désormais sur certains programmes neufs a priori très attractifs,

- les ménages refusant une offre de logement répondant à leur besoin présentent des profils variés et comprennent un public potentiellement prioritaire selon les critères du DALO (ménages hébergés ou sans logement),
- la démarche visant à déposer une demande peut s'inscrire dans une logique de long terme et d'opportunité, soit par un ciblage extrêmement précis (pavillon situé dans un secteur déterminé) ou une localisation souhaitée pour un projet de vie (par exemple choix d'un site attractif pour y demeurer dans le cadre d'une retraite).

De fait, il existe un fossé entre le dépôt d'une demande, facilitée par les différents dispositifs mis en place, et l'acceptation d'une proposition qui relève d'un engagement concret. La Miilos considère néanmoins que l'augmentation du nombre de refus montre le développement de situations où le marché immobilier présente un « rapport de force » inversé, à l'avantage du demandeur et non du bailleur.

Un exemple mis en évidence dans le cadre d'un contrôle illustre les difficultés actuelles rencontrées dans le processus de commercialisation. Un programme neuf de 24 logements, dont la livraison était prévue en mars 2013, comprend un petit ensemble collectif de deux immeubles, bien localisés (qualité urbaine, bonne desserte, présences de services etc.), au sein d'une commune attractive située dans une importante agglomération de l'Ouest. La vacance y est alors peu développée malgré un taux de rotation du parc locatif important, mais le territoire enregistre une forte activité de construction (le nombre de logements s'est accru deux fois plus rapidement que le nombre d'habitants en 10 ans). Les logements présentent toutes les caractéristiques d'une offre attractive (conception, typologie, rapport qualité/prix de la location etc.).

L'exploitation du fichier commun a mis en évidence 182 demandes actives correspondant exactement au cœur de cible (commune en premier choix, typologie de logement). Or, le processus de commercialisation, entamé en novembre 2012, a nécessité l'inscription des candidats retenus sur 4 commissions consécutives avant la commercialisation totale du programme, la société ayant enregistré 46 refus de ménages classés. Seuls 5 logements ont été attribués aux ménages classés en rang 1 par la première CAL et un logement restait encore à commercialiser à la date de livraison du programme.

Cet exemple, qui n'est pas exceptionnel, illustre l'important écart qui existe aujourd'hui entre le fichier des demandeurs et la réalité du besoin. Il met également en évidence l'important travail d'instruction nécessaire à la recherche et à la présélection des candidats locataires.

3.5

L'INADAPTATION DE LA RÉGLEMENTATION DES ATTRIBUTIONS FACE A DES DISPARITÉS TERRITORIALES GRANDISSANTES

L'attribution des logements sociaux passe obligatoirement par la commission d'attribution des logements (CAL), instance collégiale qui s'impose aux organismes HLM et aux SEM. Dans de nombreux organismes contrôlés en 2012, le fonctionnement de la CAL a fait l'objet d'observations de la Miilos, notamment sur le dispositif retenu pour sélectionner les candidats. La Mission d'inspection pointe soit un défaut d'orientations guidant les choix de cette instance, le conseil d'administration ou de surveillance n'ayant pas défini « les orientations applicables à l'attribution des logements », soit des anomalies de procédures au regard du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

Dans de nombreux organismes, le règlement intérieur de la CAL, que le conseil d'administration ou de surveillance est censé avoir établi, n'est pas conforme à la réglementation applicable. Dans un tout petit nombre d'organismes, le règlement contient des dispositions porteuses de risques de discriminations à l'attribution d'un logement. Dans de nombreux organismes, les critères de sélection des candidats ne sont pas clairement énoncés.

Les possibilités offertes par le CCH (I de l'article R. 441-9) pour « démultiplier » les commissions d'attribution sur les territoires d'intervention de l'organisme ne permettent pas une réactivité suffisante pour attribuer rapidement des logements et maintenir l'équilibre économique de certaines parties du patrimoine social. Le dispositif réglementaire actuel ne répond plus aux enjeux des territoires où les logements privés peuvent être loués à des niveaux de loyers équivalents, voire inférieurs, à ceux du parc public. Cette situation conduit les organismes à mettre en place des modes opératoires qui sortent du cadre réglementaire en vigueur et les exposent à des risques de contentieux.

Deux pratiques reviennent régulièrement, comme en font état en 2012 de nombreux rapports de contrôle d'organismes situés dans des régions de zones 3, 4 et 5. Ces zones renvoient à la carte des zones de tension publiée par la DGALN/DHUP (page 21 de la publication annuelle de septembre 2012 « Les organismes de logement social, Chiffres clés 2010, Le logement social en France ») :

- la CAL, censée attribuer nominativement chaque logement locatif après avoir examiné collégialement la situation des demandeurs du logement et avoir délibéré, ne fait qu'entériner, a posteriori et sans examen collégial, l'attributaire retenu par les gestionnaires des antennes locales de l'organisme (le locataire a parfois déjà signé son bail) ;

- la CAL se réunit sous forme « dématérialisée » (visioconférences, conférences téléphoniques, simple échange de « SMS »), en l'absence de toute réunion en vis à vis, en l'absence de cadre juridique autorisant de telles pratiques qui ne garantissent pas le traitement collégial des demandes.

Ces pratiques, où la sélection des candidats est le fait des gestionnaires de proximité et ne repose pas sur des critères transparents, bafouent le principe d'égalité de traitement entre les demandeurs selon les territoires et posent la question, pour les autorités de tutelle du logement social, d'une indispensable révision des procédures d'attribution des logements au sein des organismes HLM.

Toute la difficulté est aujourd'hui de définir de nouvelles modalités permettant d'augmenter la réactivité et l'efficacité des attributions, tout en respectant les principes fondamentaux du Code de la construction et de l'habitation, notamment la nécessaire collégialité et la transparence des débats et des critères conduisant au choix de l'attributaire.

Au-delà de la question des modalités d'attribution des logements sociaux, se pose la difficile question du devenir d'un patrimoine locatif social qui ne trouve plus preneur dans certains territoires en déprise économique et démographique. Pour les mêmes raisons (difficultés économiques, manque de candidats, concurrence du parc privé), la vente de ce patrimoine à ses occupants, ou à d'autres personnes, relève plus d'une « illusion » économique que d'une réelle perspective de valorisation des actifs.

3.6 LES LOYERS ET L'EMERGENCE DE NOUVELLES POLITIQUES DE LOYERS, DANS UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE DE PLUS EN PLUS COMPLEXE

La contrepartie de l'aide octroyée par l'État aux bailleurs de logements sociaux est, en premier lieu, l'accueil de personnes ou de familles aux revenus modestes, dans le respect de loyers maximaux, fixés par une convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement : il s'agit de permettre pour les populations en question d'accéder à un logement, mais aussi de s'y maintenir.

Dans la limite des loyers maximaux fixés par l'administration, et de l'encadrement légal de la révision des loyers pratiqués (pour les années 2011, 2012 et 2013) posé par l'article 210 de la loi 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, les organismes HLM votent annuellement un taux d'augmentation applicable aux loyers pratiqués dans leur parc. Les bailleurs sociaux non HLM appliquent quant à eux une augmentation ne pouvant dépasser la variation annuelle de l'IRL.

Le vote annuel sur les augmentations de loyers est une des traductions de la stratégie sociale de l'organisme. Il doit être analysé au regard de la qualité d'accueil, de la qualité du service rendu au locataire, de l'attention portée au poids des charges venant en sus du loyer, et de l'effort de construction et de réhabilitation.



La convention d'utilité sociale (CUS) porte cette conception en faisant de la gestion des loyers un sujet central avec celui de la qualité du service rendu au locataire.

La politique de révision annuelle des loyers est un des éléments permettant de maintenir l'accessibilité sociale ou économique d'un patrimoine.

La Miilos observe que les niveaux de loyers pratiqués sont élevés, tous types d'organismes confondus.

Ces niveaux s'expliquent de différentes manières :

- soit parce que les révisions des loyers pratiqués, votées d'année en année par les assemblées délibérantes des organismes, ont eu pour effet de rapprocher les loyers pratiqués des loyers maximaux autorisés par les conventions APL signées avec l'État, et ce notamment parce que les taux pratiqués étaient, avant 2011, systématiquement supérieurs aux recommandations gouvernementales ;
- soit parce que, dans certains cas, les loyers révisés dépassent les loyers maximaux autorisés ;
- soit parce que le taux de révision des loyers pratiqués ne respecte pas le taux légal annuel de révision posé par la loi de finances pour 2011, 2012 et 2013 (pour quelques rares organismes) ;
- soit parce que le niveau de loyers est élevé, sans être contraire à aucune disposition législative ou réglementaire, par simple comparaison avec l'échelle locale, régionale ou départementale.

Ce dernier point soulève la question du positionnement local de ces organismes, dont la mission première est de permettre à des ménages modestes de pouvoir se loger à un prix inférieur à celui du parc locatif privé.

Dans le contexte actuel de raréfaction des finances publiques et de crise du financement du logement social, les bailleurs sont parfois obligés de mobiliser des financements « chers » pour boucler le montage financier des opérations récentes de construction ou de réhabilitation. Ces montages financiers conduisent à des niveaux de loyers d'équilibre qui atteignent les loyers maximaux et qui sont sans commune mesure avec les niveaux de loyers très bas du parc ancien, même si ce dernier est de médiocre qualité.

Les bailleurs sociaux sont ainsi pris « en tenaille » entre la raréfaction des aides publiques au logement social, qui les conduit à proposer des loyers relativement élevés, et l'insolvabilité croissante des ménages éligibles au logement social, dont le taux d'effort devient insupportable.

Enfin, la Miilos constate que les nouveaux entrants dans le parc public paient, toutes choses égales par ailleurs, des loyers significativement plus élevés que les entrants antérieurs.

En 2009, le législateur a ouvert la possibilité pour les bailleurs sociaux d'élaborer de « nouvelles politiques de loyers », qui peuvent être mises en œuvre depuis 2011 :

- la remise en ordre des loyers maximaux, qui tient compte du classement des immeubles ou ensembles immobiliers établi en fonction du service rendu aux locataires, dans le cadre du cahier des charges de gestion sociale des Conventions d'utilité sociales (CUS) ;
- la modulation du Supplément de loyer de solidarité (SLS) dans les CUS ;
- la possibilité de prévoir, à titre expérimental, un dispositif de modulations des loyers en fonction des revenus des locataires ;
- la possibilité, à droit constant, de mettre en place, sur le fondement de critères objectifs, des politiques très sociales de remises sur loyers en utilisant le produit du SLS.

Force est de constater que les organismes ne se sont pas emparés massivement de ces nouvelles possibilités. Seul, un organisme contrôlé en 2012 avait mis en place une remise en ordre des loyers maximaux et une politique de loyer prenant en compte la qualité du service rendu aux locataires.

Dans bien des cas, la Miilos a relevé que le report de 6 mois de la date limite pour la conclusion des CUS, report non assorti de la prorogation du dispositif permettant de déroger à la mise en œuvre du barème national du SLS, a entraîné, pour de nombreux organismes, une situation irrégulière.

Dans des régions, comme l'Île de France, la Miilos a constaté de nombreux cas de non application irrégulière du SLS dans des « zones géographiques ou des quartiers » non couverts par un PLH exécutoire y instaurant une exemption de SLS.

3.7

LE RESPECT DES OBLIGATIONS D'INFORMATION DES LOCATAIRES (ÉTAT DES RISQUES, DPE, SURFACE DU LOGEMENT, LOYER MAXIMUM, ETC...)

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a créé dans son article 77, codifié à l'article L 125-5 du Code de l'environnement, une obligation d'information du locataire d'un bien immobilier situé en zone de sismicité ou/et dans un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé.

A cet effet, il appartient au bailleur de remettre au locataire un « état des risques naturels et technologiques (ERNT) » datant de moins de 6 mois, avant la signature du bail, en se référant au document communal d'informations.

D'autre part, le bailleur doit également fournir au locataire une information écrite précisant les sinistres subis par le bien : sinistres ayant donné lieu à indemnisation au titre des effets d'une catastrophe naturelle (inondation, coulée de boue, sécheresse, tempête, etc.) ou sinistres ayant entraîné le versement d'une indemnité au titre d'une catastrophe technologique (explosion d'usine chimique, fuite toxique, etc.), pendant la période où le bailleur a été propriétaire ou dont il a été lui-même informé par écrit lors de l'acquisition du bien.

Cet état des risques ainsi constitué doit être joint au bail lorsque le logement est situé dans une zone de sismicité de 2 à 5 (faible à forte) ou dans une zone couverte par un plan de prévention des risques technologiques, ou par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, prescrit ou approuvé.

Par ailleurs, le bailleur est soumis à une obligation d'information de son locataire concernant les points suivants :

- Depuis le 1er juillet 2007, obligation d'informer sur la consommation énergétique du logement en remettant au locataire le diagnostic de performance énergétique (DPE) prévu à l'article L 134-1 du Code de la construction et de l'habitation.
- Depuis le 1er mai 2007, obligation d'informer le locataire sur les modalités de réception des services de télévision (art 3-2 de la loi 89-462).
- Depuis le 12 août 2008, diagnostic technique « plomb » prévu par les articles L 1334-5 et L 1334-7 du Code de la santé publique pour les logements construits avant le 1er janvier 1949.

Les diagnostics techniques « amiante » (DTA) doivent être tenus à la disposition des locataires qui souhaitent les consulter mais n'ont pas à être joints aux baux.

Enfin, conformément à l'article R 353-19 du CCH, une annexe dont le modèle a été fixé par décret N° 97-56 du 21 janvier 1997 doit être remise au locataire au moment de la signature du bail. Cette annexe comporte notamment les informations concernant le loyer maximum fixé par la convention (en €/m²/mois), le décompte détaillé des surfaces du logement et de ses annexes et le montant maximum du loyer du logement et de ses annexes.

Le respect de ces différentes obligations est susceptible d'être vérifié par la Miilos dans le cadre de ses diligences. Ces contrôles n'ayant toutefois pas de caractère systématique, ils ne sont pas suffisants pour mesurer la fréquence des irrégularités rencontrées. Des progrès restent, en tout cas, encore à faire pour que ces règles indispensables à la bonne information des locataires soient parfaitement appliquées.

Ainsi a-t-il été relevé une ou plusieurs anomalies dans 33 organismes contrôlés en 2012 parmi lesquels on compte 16 OPH, 13 SA d'HLM, 2 coopératives, une SEM et un PACT.

Il a été constaté que les diagnostics de performance énergétique n'étaient pas réalisés dans 4 OPH et une SA d'HLM. Dans 7 autres organismes contrôlés (4 OPH, 2 SA d'HLM et un PACT), ils étaient incomplets. Enfin 15 autres organismes (7 OPH, 7 SA d'HLM et une SEM) ne fournissaient pas les DPE aux locataires, bien que ces diagnostics aient été dûment établis.

L'annexe prévue à l'article R 353-19 du CCH n'était pas toujours fournie, ou bien n'était pas correctement renseignée dans tous les cas, pour 14 organismes contrôlés (5 OPH et 9 SA d'HLM).

Dans 9 organismes contrôlés (5 OPH et 4 SA d'HLM), l'annexe concernant l'exposition aux risques n'était pas fournie.

Dans 10 organismes (3 OPH, 5 SA d'HLM, une SCP et une SEM), les diagnostics amiante étaient incomplets, voire non réalisés.

Dans 6 organismes contrôlés (5 OPH et une SA d'HLM), les diagnostics plomb, prévus par les articles L 1334-5 et L 1334-7 du Code de la santé publique, étaient incomplets ou non fournis.

Enfin, dans 2 OPH, une SA d'HLM et une société coopérative, les locataires n'étaient pas informés des modalités de réception des services de télévision.



3.8

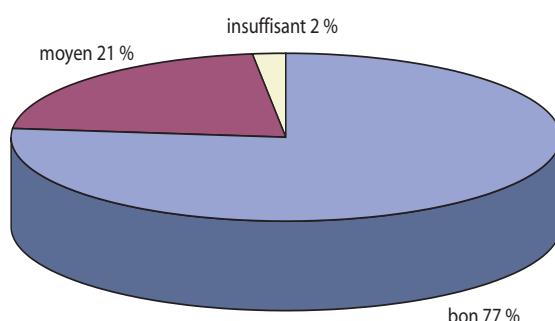
UNE QUALITÉ DU SERVICE SOCIAL RENDU AUX LOCATAIRES QUI RESTE PERFECTIBLE

En 2012, 99 organismes, parmi lesquels 41 OPH, 40 SA d'HLM, 13 SEM, 1 société coopérative et 4 associations, ont fait l'objet, par la Miilos, d'une évaluation globale de la qualité du service qu'ils rendaient à leurs locataires.

Ce service a été jugé :

- bon pour 76 organismes (dont 35 OPH, 30 ESH, 8 SEM et 3 associations),
- moyen pour 21 autres organismes (dont 5 OPH, 10 SA d'HLM, 4 SEM, 1 société coopérative et 1 association),
- insuffisant pour une SEM et un OPH, tous les deux situés dans le sud de la France.

Répartition de l'évaluation de la qualité du service pour les 99 organismes concernés



Cette approche globale recouvre toutefois des situations assez contrastées selon les principaux critères d'appréciation retenus, ici classés par ordre croissant de fréquence des critiques émises par la Miilos. Le nombre indiqué entre parenthèses représente le nombre d'organismes concernés.

- Qualité insatisfaisante de la concertation avec les locataires (16).
- Inexistence du conseil de concertation locative (12).
- Insuffisance dans la gestion et l'exploitation des réclamations (12).
- Organisation insatisfaisante de la gestion de proximité (7).
- Mauvais entretien des espaces extérieurs et des parties communes (4).
- Information et accueil insatisfaisants des locataires (3).

34 organismes (dont 11 OPH, 13 ESH, 8 SEM, 1 société coopérative et 1 association) ont fait l'objet de critiques sur au moins l'un de ces critères.

Dans 7 organismes (3 OPH et 4 SA d'HLM), la qualité de la concertation avec les locataires a été critiquée bien que le conseil de concertation locative ait été dûment mis en place.

Par ailleurs, une obligation de gardiennage s'impose aux bailleurs conformément aux articles R. 127-1 à R. 127-4 et R. 152-7 du CCH. Cette obligation impose la présence d'un gardien par tranche de 100 logements pour les immeubles situés en ZUS, quelle que soit la taille de la commune, ainsi que pour les immeubles situés dans une commune de plus de 25 000 habitants, ou dans une commune comprise dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Cette obligation de gardiennage semble maintenant assez bien connue et respectée. Cependant, des anomalies ont encore été relevées dans 10 organismes à ce sujet. Parmi ces 10 organismes, 4 étaient en dehors de la norme, avec un écart toutefois relativement limité : il s'agit de 2 OPH et d'une SA d'HLM de la région Île-de-France et d'un OPH du Sud Ouest de la France. Dans 2 cas sur 4, les écarts proviennent de difficultés particulières rencontrées par l'organisme pour recruter des gardiens dans des quartiers sensibles.

Les 6 autres organismes (3 OPH du Nord Ouest de la France et 2 OPH et 1 SA d'HLM de la région Île-de-France) étaient dans une situation irrégulière.

Les constats effectués à l'occasion des contrôles montrent toutefois que la satisfaction des locataires par rapport au gardiennage n'est pas directement corrélée au strict respect des obligations réglementaires de gardiennage.

4

STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES

4.1

LA QUALITÉ DES PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE, OBLIGATOIRES DEPUIS LA LOI DE 2009

La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de « mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » a rendu obligatoire la réalisation d'un plan stratégique du patrimoine (PSP) pour les bailleurs sociaux. L'article L. 411-9 du CCH en précise le contenu : « (...) 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 de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme ».

Cette obligation légale est doublée d'un engagement contractuel pris par chaque bailleur social pour 6 ans renouvelable (2011-2016) dans le cadre d'une convention d'utilité sociale (CUS), signée avec le représentant de l'Etat, telle que définie aux articles L. 445-1 et suivants du CCH. La convention d'utilité sociale comprend un volet patrimoine conséquent, l'organisme prenant en particulier des engagements sur le développement de son offre, sa politique de vente et le volet maintenance-amélioration de son patrimoine existant. Une évaluation bisannuelle de ces conventions est prévue.

Le rapport d'activité 2011 rappelait que la mise en œuvre des PSP au sein des organismes, initiée en 2002 par une première circulaire, s'était avérée longue et laborieuse. L'obligation légale fixée aux bailleurs sociaux a abouti logiquement à la généralisation et à la systématisation des PSP au sein de l'ensemble des organismes. La Miilos s'attache à en évaluer la qualité, sur l'ensemble du processus : diagnostic, pertinence et faisabilité des orientations retenues, mise en œuvre opérationnelle. L'analyse a porté sur un échantillon exploitable de 102 rapports définitifs diffusés en 2012 ; elle permet de tirer quelques constats généraux :

- Les orientations patrimoniales apparaissent pertinentes et adaptées à la situation dans plus de 80 % des cas, tant sur le volet développement qu'en termes d'action envisagée sur le patrimoine existant. A contrario, près d'un organisme sur cinq pêche par insuffisance sur le volet développement ou sur sa politique de réhabilitation. Cette tendance est relativement stable et conforme à celle constatée en 2011. Elle confirme l'importante marge de progrès en la matière, tout en relevant des disparités importantes dans les carences rencontrées. La politique de vente de logements apparaît quant à elle plus difficile à apprécier, étant adossée le plus souvent à un choix initial de l'organisme de s'y engager (cf. § développement particulier 4.6).

- L'analyse financière prévisionnelle, qui permet de s'assurer de la faisabilité financière du programme patrimonial à mettre en œuvre, demeure un point de réelle difficulté. L'exercice comporte certes une part d'incertitude, liée notamment au contexte économique (coûts, taux d'intérêts, etc.), mais la Miilos considère qu'il est fondamental et doit être réalisé régulièrement. De ce point de vue, plus de 60 % des organismes de l'échantillon réalisent « correctement » l'analyse financière prévisionnelle, mais près de 40 % des organismes de l'échantillon présentent des insuffisances ou des carences en la matière, ce qui est très significatif.

Schématiquement, la Miilos a rencontré deux cas de figure :

- une absence d'analyse prévisionnelle ou un manque total de fiabilité de l'analyse existante,
- une projection négative ne permettant pas de soutenir les options retenues par l'organisme.

Les carences mises en évidence ne sont pas corrélées à la taille de l'organisme. Ainsi 8 organismes qui ne disposaient pas d'une analyse prévisionnelle fiable comptent plus de 5 000 logements (dont 2 plus de 10 000). Deux exemples permettent d'illustrer des situations très contrastées :

- Un important OPH du sud de la France confronté à de forts enjeux, (de la strate 5 000 - 10 000 logements) dispose d'un plan stratégique de patrimoine inexploitable au delà du simple diagnostic. Aucune orientation n'est valorisée financièrement, le PSP n'affichant pas de programmation des travaux sur le patrimoine existant (réhabilitation, rénovation énergétique, plan pluriannuel de maintenance). Les conséquences sur le patrimoine sont redoutables, avec un niveau d'entretien et de service apporté au locataire très insuffisant. Très faible en matière de production d'offre nouvelle, malgré les forts besoins, l'office affiche désormais une ambition dont la crédibilité n'est pas établie malgré les moyens déployés en interne. L'office n'est en effet pas en situation d'établir une analyse prévisionnelle crédible, à défaut d'une évaluation précise des travaux à mener sur le patrimoine existant et en raison d'une mauvaise maîtrise de l'ingénierie financière prévisionnelle.

- Une ESH du Sud Est de la France, de la strate 3 000 - 5 000 logements, intervenant en secteur très tendu, s'est dotée d'une stratégie patrimoniale équilibrée et ambitieuse, sur l'ensemble de ses champs d'intervention : développement, modernisation et entretien du parc (avec volet énergétique), ventes de logements. Ses orientations sont adaptées, adossées à des résultats probants : le patrimoine de la société s'est accru de plus du tiers les 6 dernières années, le patrimoine est en excellent état d'entretien. Enfin la politique de vente porte ses fruits depuis 4 ans. Les engagements pris dans le cadre de la CUS sont en cohérence avec les orientations de la société. La stratégie est adossée à une analyse prévisionnelle financière régulièrement actualisée et fiable. La politique active développée par la société implique une situation financière tendue, qui nécessite un pilotage renforcé, effectivement à l'œuvre.

4.2

LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE NOUVELLE RÉPONDANT AUX BESOINS DES TERRITOIRES LES PLUS TENDUS

Depuis le lancement du plan du cohésion sociale en 2005 (loi de programmation pour la cohésion sociale n°2005-32 du 18 janvier 2005), les politiques ambitieuses de développement de l'offre se sont succédées, en vue de répondre à une pénurie globale de logements accessibles économiquement aux ménages aux revenus modestes. Cette orientation de l'Etat interpelle en premier lieu directement les collectivités locales, en charge des politiques locales de l'habitat (parfois délégataires des aides à la pierre), en particulier les communes ou leurs groupements, responsables de la planification de l'urbanisme.

L'implication des organismes, qui se sont engagés vis à vis de l'Etat dans les CUS sur ce point, doit nécessairement être appréciée dans chaque contexte particulier : impulsion et appui de la collectivité (au niveau foncier et financier notamment), niveau réel des besoins sur les marchés de l'habitat, capacité d'investissement du bailleur, situation de concurrence ou de complémentarité entre organismes intervenants.

La Miilos s'attache, dans ses contrôles, à évaluer la capacité réelle des organismes à atteindre leurs objectifs, tout en appréciant la pertinence de la politique de développement qu'ils mènent. Depuis 2009, une attention particulière est portée sur l'appréciation des marchés immobiliers en tant qu'élément de contexte, que la Miilos qualifie (indépendamment du classement introduit par l'arrêté du 29 avril 2009 fixant différents zonages) en examinant différents indicateurs : vacance, rotation, analyse de la demande, commercialisation des logements.

LA LOCALISATION DE LA PRODUCTION NEUVE

Pour l'ensemble des organismes contrôlés, représentant un poids patrimonial de plus de 700 000 logements, le taux de croissance annuel moyen des cinq dernières années est de l'ordre de 1,5%. La Miilos considère, selon son appréciation, qu'environ 40 % du patrimoine contrôlé est situé en zone tendue ou très tendue. Les variations selon les niveaux de tension des marchés immobiliers sont les suivantes :

Ventilation du taux de croissance annuel moyen des 5 dernières années

Caractérisation des marchés d'intervention	Très tendu	Tendu	Contrasté	Détendu
Taux de croissance annuel du parc social	1,7 %	2 %	1,4 %	1 %
Taux de croissance annuel du parc social		1,9 %		1,2 %

Une inflexion semble se dessiner ; elle méritera d'être confirmée. Comparativement à 2011, la croissance du patrimoine est assez similaire en secteur plutôt détendu, mais plus importante en zone tendue et très tendue (à peine de 1,5 % en 2011, elle avoisine les 1,9 % en 2012). Considérant l'inertie inévitable du système de production (temps de mise en service d'une opération à partir de son agrément de 2 à 3 ans et lissage sur 5 ans), cette tendance est encourageante et susceptible d'illustrer un début de recentrage territorial de l'offre produite.

Ce constat est en revanche à relativiser selon le statut des opérateurs qui interviennent, comme le rapport d'activité 2011 l'avait déjà mis en évidence. En secteur globalement plutôt tendu, les OPH affichent un taux de croissance annuel moyen sur 5 ans de 0,65 %, contre 2,5 % pour les SA d'HLM. Les causes de cette situation sont à priori multiples. Le périmètre d'intervention territorial plus vaste d'une SA d'HLM constitue sans doute l'une des raisons du meilleur recentrage de sa production neuve en zone tendue.

LA PROBLÉMATIQUE DES MARCHÉS DÉTENDUS

Le défi de construire se pose dans de multiples territoires, notamment les plus tendus, mais la situation apparaît préoccupante dans de nombreux autres cas. Les signes de détente immobilière marquée se sont, du point de vue de la Miilos, accentués depuis quelques années. Ils ne concernent bien évidemment pas que les bailleurs sociaux, qui ne peuvent porter seuls la responsabilité de la situation.

Les conséquences les concernant sont toutefois notables : une vacance difficile à résorber, engendrant des pertes financières, une forte rotation dans le parc, générant des difficultés de gestion, des difficultés d'application de la réglementation en matière d'attribution des logements (cf. § 3.6). La vacance qualifiée de structurelle et significative (taux de vacance de plus de 3 mois – hors vacance technique – supérieur ou égal à 3 %) concerne 16 organismes contrôlés, soit environ 1 sur 6 sur l'ensemble du panel, de tailles et de localisations géographiques diversifiées.

Le cas le plus extrême, un OPH de l'est de la France, de la strate 3 000 - 5 000 logements voit son taux de vacance à plus de 3 mois dépasser les 16 %. L'impact sur l'exploitation de la société est très lourd ; pour un produit des loyers avoisinant les 13,7 M€ annuels en 2011, la vacance représente, cette même année, environ 2,7 M€ de produit non perçu. L'autofinancement net de la société, son exploitation présentant, par ailleurs, des caractéristiques assez « standard », devient de fait à peine positif, obérant toute possibilité de dégager la moindre ressource.

En conclusion, la vigilance apparaît plus que jamais de mise, et la localisation de la production neuve constitue un enjeu toujours très prégnant.



4.3

LA FORTE IMPLICATION DES ORGANISMES HLM DANS LA RÉNOVATION THERMIQUE DU PATRIMOINE

Dans la continuité de l'année 2011, les bailleurs sociaux confirment leur implication dans l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. Une très grande majorité des organismes a intégré dans sa stratégie patrimoniale un objectif d'amélioration énergétique (cf. § 4.4), contractualisé dans le cadre de la CUS. Certains ont anticipé l'application de la réglementation pour les constructions neuves, généralisant la norme BBC avant l'obligation valant pour 2013.

Cependant, concernant la réhabilitation des bâtiments, deux limites apparaissent :

- Une difficulté à traiter les logements individuels chauffés à l'électricité, pour lesquels l'investissement nécessaire pour améliorer le classement au sens du DPE apparaît économiquement rédhibitoire. Les organismes intervenant en milieu rural sont confrontés à cette situation qui conduit dans un premier temps à un « non-choix ».
- Les ensembles immobiliers qui posent un dilemme, pour lesquels les organismes s'interrogent sur le devenir à moyen terme. C'est le cas des groupes menacés de déqualification, souvent en secteur peu tendu, où les bailleurs décident de maintenir un entretien a minima excluant une réhabilitation thermique.

Enfin, la Mission regrette que les démarches de mesure du gain économique, en termes de charges, soient encore assez peu développées, même si le manque de recul, sur des réhabilitations en général récentes, explique en grande partie cet état de fait.

Les exemples de politique volontariste en matière d'intégration de la performance thermique dans la construction neuve sont quant à elles multiples. C'est le cas par exemple d'un office de l'ouest de la France, de plus de 10 000 logements. Cet organisme a décidé depuis 2010 de systématiser la norme BBC sur l'ensemble de sa production neuve. Il s'est engagé également dans des expérimentations de production de logements classifiés BEPOS (Bâtiment à énergie positive qui deviendra le standard obligatoire à partir de 2020). L'expérimentation comprend une évaluation de l'ensemble du processus afin d'identifier les difficultés : compétence des maîtres d'œuvre, capacité des entreprises et des bureaux d'études, maîtrise des coûts etc. Une évaluation est également prévue pour ce qui concerne les résultats atteints en matière de consommation énergétique et des conditions d'utilisation des logements.

4.4

L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE : DE FORTS ENJEUX DE QUALITÉ DE SERVICE RENDU AU LOCATAIRE

L'entretien du patrimoine revêt plusieurs formes d'intervention :

- L'entretien courant, programmable ou non, qui permet de garantir le bon état du bien, tant des logements que des parties communes.
- La rénovation, ou réhabilitation, qui vise à remettre le bien au niveau des nouvelles normes ou des standards techniques. Dans cette catégorie rentre l'amélioration énergétique définie dans la loi n°2009-967 du 03 août 2009 (800 000 logements concernés à horizon 2020), chaque bailleur social ayant contractualisé son objectif dans la CUS.(cf. § 4.3).

L'usage optimisé des ressources de l'organisme nécessite un minimum de planification des interventions. De ce point de vue, la Miilos relève 13 situations où il n'existe pas de plan de maintenance opérationnel. Dans 2 cas sur 3, cette absence a des conséquences sur l'état du patrimoine jugé en état moyen, avec des disparités, ou en état clairement insuffisant.

L'état du patrimoine est évalué comme insuffisant ou très perfectible dans 5 situations en 2012. Cette situation résulte parfois de carences généralisées dans l'ensemble de l'action patrimoniale de l'organisme. C'est le cas de l'OPH du sud de la France dont l'exemple est cité dans le § 4.1 : l'absence de planification se cumule avec une insuffisance récurrente d'investissement dans le parc et, pour finir, conduit à des situations inacceptables dans les logements ou les parties communes.

D'autres situations, plus nuancées, mettent en évidence un sous-investissement dans le patrimoine existant, doublé d'un défaut de programmation ou d'une vision insuffisamment ambitieuse. Il en résulte un patrimoine en état technique globalement acceptable, mais vieillissant et peu adapté, sur lequel pèse un fort risque de déqualification.

C'est le cas rencontré dans un important office du nord-ouest de la France, de la strate 15 000 - 20 000 logements. Malgré l'importance des démolitions réalisées au cours des dix dernières années, le patrimoine de l'office est vieillissant et se déqualifie. Les orientations retenues en matière de réhabilitation et de rénovation thermique sont insuffisantes. Les travaux de maintenance réalisés apparaissent très en deçà des besoins identifiés initialement. Un effort de rattrapage, consistant à mettre en œuvre une politique de réhabilitation et de rénovation thermique sur l'ensemble du patrimoine, est nécessaire. Cette situation appelle d'autant plus un correctif que parallèlement, l'organisme affiche une situation financière remarquable, tant au niveau de son exploitation (l'essentiel de son patrimoine est amorti) que des ressources de haut de bilan, tout à fait considérables pour un OPH.

D'un point de vue général, le parc locatif social est considéré en bon état ou en très bon état dans 2/3 des situations. Nonobstant les cas d'insuffisance avérée, le parc est, dans un tiers des situations, considéré dans un état moyen, avec de fortes disparités géographiques.

4.5

LE RESPECT DES EXIGENCES RÈGLEMENTAIRES FONDAMENTALES (SÉCURITÉ, SANTÉ PUBLIQUE, PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE, CONTRATS D'ENTRETIEN) RELATIVES AU PATRIMOINE

LES DIAGNOSTICS

La réalisation d'un **diagnostic de performance énergétique (DPE)**, qui doit être annexé au contrat de bail, est devenue une obligation depuis le 01 juillet 2007. Seuls quelques cas d'organismes, de la strate 2 000 - 5 000 logements, n'ayant pas encore réalisé la totalité de leurs DPE, ont été relevés par la Mission en 2012. En 2010, ces organismes représentaient environ 20 % des organismes contrôlés. Certains organismes contrôlés en 2012 disposent du DPE, mais ne l'annexent pas au contrat de bail. Au total, une dizaine d'organismes ne satisfait pas pleinement à cette obligation, ce qui est faible, mais peu compréhensible, pour une réglementation devant être appliquée depuis mi 2007.

En matière de **santé publique**, il convient de relever les dispositions rendant obligatoire le diagnostic technique amiante (DTA) depuis le 31 décembre 2005. Une demi douzaine de situations, parfois dans des organismes de plus de 10 000 logements, de non-conformité ont été détectées en 2012. Le plus souvent, la Mission constate une absence pure et simple de diagnostic et une absence d'action corrective. S'agissant d'un risque d'atteinte à la santé des occupants du logement, ce manquement, bien que limité, n'est pas acceptable.

Les chiffres donnés ci-dessus n'ont pas de portée statistique, vu le nombre limité de situations rencontrées. Il n'en demeure pas moins que, sur des sujets de cette nature, ces carences sont injustifiables, l'obligation de mise en œuvre datant de plus de 5 ans. Les organismes ne peuvent plus évoquer la nouveauté du dispositif et la nécessité d'un temps d'adaptation.

La Mission ne peut donc que réitérer le constat opéré les années précédentes, en rappelant fermement la nécessité de respecter pleinement la réglementation, sur des sujets ayant trait à la santé publique ou à la recherche d'économies de consommation d'énergie primaire.



LES CONTRATS D'ENTRETIEN

L'examen des contrats d'entretien révèle des constats assez similaires à ceux opérés les années précédentes. Le respect des règles de la commande publique constitue un point de vigilance particulier. Dans une dizaine de cas, des contrats d'entretien ne font pas l'objet d'une remise en concurrence régulière et sont reconduits tacitement. Cette irrégularité se cumule parfois avec une carence dans le suivi de l'exécution de la prestation (ascenseurs, chaudières, etc.). Cette situation justifie un rappel à l'ordre des bailleurs, qui, outre le fait d'abaisser la qualité du service rendu aux locataires, mettent en jeu inutilement leur responsabilité.

Concernant l'entretien des ascenseurs, le décret du 28 mars 2008 a fixé les règles à appliquer pour les travaux de mise aux normes devant être engagés avant le 31 mars 2010. L'arrêté du 29 décembre 2010 est venu préciser les vérifications générales périodiques à opérer. Hormis les cas d'absence de mise en concurrence signalés ci-dessus, une dizaine d'autre cas a révélé des carences dangereuses : retard dans la réalisation de la mise aux normes et insuffisances dans le suivi (contrôle technique, suivi du prestataire) notamment. Ces carences sont le fait d'organismes de 5 000 logements environ.

Comme pour les diagnostics, les chiffres n'ont pas de portée statistique, mais sont révélateurs d'une absence préoccupante de professionnalisme, de la part de certains organismes, sur des sujets qui concernent la sécurité des locataires.

4.6

LES TRAVERS ET LES EFFETS RÉELS DE LA POLITIQUE DE VENTE AUX LOCATAIRES

LA POLITIQUE DE VENTE

En application des dispositions des articles L. 443-7 et suivants du CCH, les organismes doivent délibérer annuellement sur les orientations en matière de ventes de logements. L'Etat a encouragé cette politique, qui se traduit par un engagement à respecter par les bailleurs dans le cadre de la mise en œuvre de leur convention d'utilité sociale.

La vente à l'unité, qui se distingue de la vente « en bloc » entre organismes s'inscrivant dans une logique d'échange de patrimoine, répond à un double objectif :

- permettre aux ménages modestes, prioritairement locataires du parc social, d'accéder à la propriété,
- reconstituer les fonds propres de l'organisme, par le produit de la vente, pour améliorer sa capacité d'investissement.

Ces deux objectifs ne sont pas contradictoires, et peuvent même s'avérer complémentaires. Ils engendrent néanmoins des contraintes importantes, tant en termes de typologie des produits mis en vente qu'en termes de fixation du niveau de prix de vente (la réglementation permettant un écart de plus ou moins 35 % par rapport à la valeur estimée du bien par France Domaine), des niveaux de prix trop élevés pouvant s'avérer dissuasifs pour des locataires du parc social souhaitant accéder à la propriété.

Force est de constater que la forte réticence des bailleurs à s'engager dans cette politique, déjà pointée dans les rapports de la Miilos en 2010 et 2011 persiste. Ainsi, sur un échantillon représentatif de 80 organismes où une politique de vente est possible, près de la moitié des bailleurs ne la mettent pas en œuvre et ne vendent aucun logement. Les raisons de ce choix sont multiples et parfois se cumulent :

- position de principe du conseil d'administration ne souhaitant pas s'engager dans une politique de vente du patrimoine social,
- difficultés liées au marché local de l'habitat (faible tension générant peu de besoins en accession sociale ou a contrario forte tension nécessitant de ne pas affaiblir l'offre locative sociale),
- choix patrimonial, en particulier visant à ne pas se dessaisir d'une offre attractive (logements individuels bien localisés),
- grande réticence à opérer des ventes dans les immeubles collectifs et à entrer dans la gestion de copropriétés complexes, activité qui ne fait pas partie du cœur de métier des bailleurs sociaux.

Les organismes affichant une vraie politique de vente, soit environ la moitié de l'échantillon peuvent être classés en deux sous-catégories égales : ceux qui affichent des volumes de ventes réguliers mais limités (moins d'une vingtaine de ventes par an), et ceux qui développent une ambition plus importante (plus d'une vingtaine de ventes par an ou un taux de vente supérieur à 0,5 % de leur parc locatif social). En définitive, un quart des organismes contrôlés peuvent être considérés comme actifs sur le sujet.

L'objectif initial de mise en vente de 1 % du patrimoine locatif social par an, conventionné par les pouvoirs publics avec les fédérations professionnelles les 18 décembre 2007 et 20 février 2008, est très loin d'être atteint. Sur l'échantillon des organismes contrôlés, alors que potentiellement environ 12 000 logements étaient commercialisables, à peine 1 500 sont effectivement vendus en moyenne annuelle.

Les politiques de vente aux locataires les plus actives sont le fait de filiales de groupes HLM ou émanent d'initiatives locales.

Ainsi une importante ESH francilienne, propriétaire de plus de 20 000 logements, filiale de groupe, s'est fixée un objectif ambitieux de vente de logements. Depuis 2005, entre 400 et 600 logements sont mis en vente tous les ans. Le taux de réalisation de ces ventes est particulièrement important puisque entre 2005 et 2011, le montant cumulé des biens vendus avoisine les 85 M€, générant une plus-value de l'ordre de 43 M€. La société réinvestit les fonds propres générés dans le cadre d'une politique très active de construction, pour l'essentiel localisée en Ile de France : elle met en service plus de 500 logements locatifs par an depuis plusieurs années, par le biais de la construction et de l'acquisition en VEFA, et prévoit d'accroître encore ce chiffre à l'avenir.

Ainsi, un OPH de l'ouest de la France, de la strate 5 000 - 10 000 logements, a initié depuis les années 1980 une politique de long terme de vente au locataire de logements dans des ensembles immobiliers collectifs situés en ZUS. Plus de 450 logements étaient ainsi destinés à la vente, plus des trois quart ayant été effectivement vendus à ce jour, au rythme d'une quinzaine par an. Le parti pris de l'office a été de privilégier l'accessibilité économique pour l'acquéreur, les prix de ventes s'échelonnant entre 30 000 et 50 000 € selon les biens mis en vente. Les résultats apparaissent très satisfaisants puisque près de 9 logements sur 10 ont été effectivement acquis par des locataires de l'office. L'organisme s'est par ailleurs organisé pour assumer l'activité de gestion de syndic de copropriété, assurant cette fonction pour les immeubles concernés dans de très bonnes conditions.

LE RESPECT DES OBLIGATIONS RÈGLEMENTAIRES

La vente de logements est encadrée par les articles L. 443-7 et suivants, R. 443-10 et suivants du CCH. Les manquements constatés à la réglementation concernent moins d'une dizaine de cas et recouvrent le plus souvent des carences en matière de publicité. Quelques cas d'insuffisance de respect des prérogatives du conseil d'administration (absence de délibération annuelle, de bilan des ventes, ou non respect du prix fixé) ou de carences dans l'exactitude des dossiers (défaut de pièces justificatives) peuvent également être signalés.

Les cas d'irrégularités graves détectées ont donc été rares, ce qui ne diminue pas le risque important inhérent à cette activité très encadrée.

Dans un office de taille moyenne du sud de la France, la Miilos a ainsi mis en exergue la vente d'un logement par l'organisme à un de ses salariés dans des conditions irrégulières. Le calcul du prix de vente du bien a été minoré au delà du cadre permis en raison de l'absence de prise en compte de travaux réalisés au frais de l'organisme, et par une évaluation mal justifiée de travaux réalisés par le locataire. Le conseil d'administration n'a pas été mis en situation d'autoriser cette vente dans des conditions transparentes et en connaissance de cause, l'article L. 423-10 du CCH, qui a pour objet de prévenir les risques de conflit d'intérêt, n'ayant pas été respecté. L'organisme a, de fait, subi un préjudice financier.

4.7

UNE PREMIÈRE APPROCHE DE LA QUALITÉ DU SERVICE PATRIMONIAL RENDU AUX LOCATAIRES

La qualité du service rendu aux locataires est une composante essentielle du métier de bailleur social ; elle fait partie des engagements, des objectifs et des indicateurs des conventions d'utilité sociale. La Miilos, dans le cadre de ses contrôles, évalue la performance des organismes dans ce domaine en s'attachant à examiner toutes les composantes de la qualité du service apporté.

Outre le bon état d'entretien du patrimoine (cf. § 4.4), la Mission porte une attention particulière au traitement des réclamations des locataires, à l'entretien courant et au nettoyage des parties communes, à la « gestion de proximité » mise en place (notamment présence sur sites) et au fonctionnement des dispositifs de concertation locative.

Les visites de patrimoine, réalisées sur place par la Mission, permettent de corroborer les constats établis à partir d'analyses documentaires, telles que les enquêtes de satisfaction menées auprès des locataires ou des procès verbaux de conseils de concertation locative. Il s'agit d'un « contact » avec le terrain indispensable pour porter une appréciation réaliste de la situation.

Les cas rencontrés et les contraintes auxquelles doivent faire face les organismes sont par nature très divers en fonction de la typologie du patrimoine (forte concentration de patrimoine collectif ou dispersion de patrimoine individuel), de la nature plus ou moins sociale de l'occupation et de l'intensité de l'intervention des autres acteurs dans les politiques publiques (Etat, collectivités locales). L'action de chaque organisme doit donc être appréciée dans son propre contexte.

S'il semble délicat d'établir une typologie des organismes en matière de performance sur ce sujet, il convient de relever que, dans la majorité des organismes contrôlés en 2012, cette mission est remplie de façon plutôt satisfaisante, même si des pistes de progrès existent.

Dans les exemples positifs, la Mission note par exemple celui d'une SA d'HLM du nord –ouest de la France, de la strate 5 000 - 10 000 logements, qui a mis en place une politique très volontariste de qualité du service apporté au locataire. Son patrimoine, bien qu'ancien, a été largement réhabilité et est très bien entretenu. L'organisme a fait le choix d'une forte présence sur le terrain, au service d'un dispositif étoffé de surveillance de la sécurité sur ses groupes. Les entrées d'immeubles et les abords sont ainsi régulièrement inspectés, pour garantir la prise en charge des actes d'incivilités et de dégradation. Une équipe en charge de la médiation et de l'accompagnement social complète le dispositif. Les résultats obtenus sont satisfaisants.

Pour ce qui concerne les pistes de progrès, le nettoyage des parties communes demeure en général un point perfectible pour les locataires, tel qu'il ressort des enquêtes de satisfaction. La Miilos est amenée parfois à constater un manque certain de réactivité dans le traitement des problèmes techniques (dégradations etc.) ou de mauvaises utilisations des locaux (stockages sauvages d'encombrants, occupation des caves etc.) susceptibles de présenter parfois un risque en matière de sécurité des biens et des personnes.

La gestion des réclamations apparaît également inégalement traitée, les principales carences découlant de défaut de procédures internes ayant un impact sur le résultat (en termes de délais ou de qualité de la réponse apportée).

Enfin l'organisation de proximité apparaît parfois sous-dimensionnée ou insuffisamment efficace.

Sur un échantillon d'une centaine de contrôles, quinze organismes ont fait l'objet de critiques de la part de la Mission sur les sujets évoqués ci-dessus. Dans une majorité de situations, les carences sont partielles, illustrant soit un défaut de procédures ou une organisation insuffisamment adaptée, ou parfois résultant de situations ponctuelles concernant quelques ensembles immobiliers.

Un OPH de l'ouest de la France, de la strate 5 000 - 10 000 logements, gère un patrimoine largement disséminé sur l'ensemble du territoire départemental. L'organisme a fait le choix d'une organisation déconcentrée géographiquement, adossée à des agences et à des antennes, et du maintien d'une régie de travaux, pour garantir une présence de proximité. Malgré les efforts de cet office, l'organisation est fragilisée par une taille trop limitée, en dessous de la taille critique, des entités territoriales ; les résultats obtenus sont pour partie insatisfaisants. Les enquêtes de satisfactions révèlent en particulier un nombre élevé de problèmes dans le traitement des réclamations des locataires. Enfin, certains sites connaissent des difficultés non résolues : incapacité à traiter des désordres récurrents dans les parties communes et abords d'un quartier, existence d'un programme de plusieurs dizaines de logements très dégradés, pour certains dépourvus de chauffage.



5

COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE

L'exercice de l'activité d'organisme de logement social bénéficiaire de deniers publics implique, comme pour tout acteur économique et social, de retracer les opérations résultant de cette activité (gestion locative – construction) dans 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 ses 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 résultant de l'activité et ce dans un contexte de forte contrainte budgétaire.

5.1

L'ANALYSE STATISTIQUE DES OBSERVATIONS SUR LA COMPTABILITÉ ET SA TENUE, SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

PRÉAMBULE

Les observations ou commentaires relevés dans la partie comptable des rapports de contrôle 2012 portent sur :

- la bonne application des règles ou des principes de la comptabilité générale et l'interprétation faite des dispositions spécifiques au secteur HLM ;
- la juste couverture des charges et risques générés par les différentes activités ;
- l'appréciation de la situation financière des organismes, en fonction du niveau des prestations rendues et au regard des obligations inhérentes aux services en charge d'une mission d'intérêt économique général ;
- la sincérité de la ventilation des charges d'exploitation par nature d'activité ;
- la qualité de l'information financière communiquée aux instances de gouvernance, permettant l'éclairage et l'arbitrage des choix stratégiques essentiels.

TENUE DES COMPTES

Les deux tiers des organismes contrôlés en 2012 peuvent se prévaloir d'une comptabilité parfaitement tenue ou seulement entachée de quelques erreurs mineures.

Trente rapports ont cependant relevé des anomalies plus graves dans la tenue de la comptabilité et celle de deux organismes importants a été considérée comme suffisamment défaillante pour remettre en cause la sincérité des comptes annuels.

A plusieurs reprises, lors des contrôles 2012, la Miilos a constaté des irrégularités dans la tenue des comptes, alors qu'ils avaient été certifiés sans réserve par l'auditeur légal.

COÛTS DE GESTION

La maîtrise des coûts de gestion semble meilleure dans les OPH, dont le patrimoine est plus concentré géographiquement, que dans les SA d'HLM.

Près des deux tiers des organismes contrôlés en 2012 affichent un coût de gestion au logement géré entrant dans une fourchette de 800 € à 1 200 € considérée comme « normale » pour ce ratio. La taille moyenne de leur parc locatif est supérieur de moitié à celle des structures les plus économies (coût de gestion au logement inférieur à 800 €).

Toutes les familles d'organismes de logement social comptent des structures plus « dépensières¹⁹ » que la moyenne gérant des parcs de tailles très variables. Si le montant élevé des coûts de gestion est compréhensible dans les structures de petite taille, dans lesquelles il n'y a pas d'économies d'échelle, force est de constater que de nombreux organismes de plus de 10 000 logements ont des coûts de gestion élevés.

RENTABILITÉ DE L'EXPLOITATION LOCATIVE

L'autofinancement moyen dégagé en 2011 par les organismes contrôlés²⁰ s'élevait à 12 %, niveau très proche des ratio médians nationaux de 2010.

Leur répartition en quartiles est la suivante :

- un organisme sur quatre n'atteignait pas le niveau minimal de rentabilité nécessaire pour assurer, entre autres, le financement du renouvellement des composants dans son parc locatif (ex « grosses réparations »). Les sociétés d'économie mixte sont sur-représentées dans cette famille. L'importance des coûts de gestion est souvent relevée pour expliquer ces mauvais résultats ;
- un deuxième quartile dégage une rentabilité locative un peu tendue²¹ avec toutefois, pour la grande majorité des organismes, des perspectives d'évolution plutôt favorables ;
- l'autofinancement net du troisième quartile atteint une tranche confortable²² et souvent de niveau similaire sur les trois derniers exercices ;

¹⁹ coût de gestion au logement géré supérieur à 1 200 €

²⁰ sur la base de 102 rapports d'organismes avec une activité locative significative

²¹ autofinancement net compris entre 5 % et 12 %

²² autofinancement net compris entre 12 % et 18 %

- les organismes les plus rentables sont des offices importants ou des sociétés de taille moyenne, dont les coûts de gestion sont contenus, l'endettement réduit et les perspectives financières positives.

APPRECIATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ORGANISMES

La situation financière de 14 organismes a été considérée comme excellente sur le critère du niveau de rentabilité de l'activité locative (autofinancement net supérieur à 20 %). Ces organismes sont représentatifs des différentes familles HLM (7 ESH, 6 OPH et 1 SEM). Ils gèrent un patrimoine plutôt important (> 10 000 logements) et relativement ancien (32 ans). Le poids mesuré de l'endettement (annuité locative inférieure d'environ 10 points au ratio médian), lié à l'âge du parc locatif, peut expliquer à lui seul le niveau élevé de rentabilité de l'exploitation.

Les marges de manœuvre tirées d'une excellente rentabilité et d'une structure financière confortable sont mises au service de l'entretien du patrimoine locatif et non au maintien ou au développement de loyers abordables, visant une population très sociale.

A contrario, les six organismes contrôlés, dont la situation financière a été qualifiée de mauvaise (3 OPH, 2 ESH et 1 SEM) gèrent un parc de plus petite taille (4 200 logements). Aux difficultés financières liées à une faible rentabilité d'exploitation (2,5 % d'autofinancement) et à un niveau d'endettement inhabituel pour l'âge moyen de leur parc locatif, s'ajoutent des problèmes d'attractivité du patrimoine, laissant présager une augmentation de la vacance commerciale, hypothéquant ainsi l'avenir de l'organisme.

A noter que, sur les quatre offices en procédure CGLLS lors du contrôle, chacun a reçu une appréciation différente sur sa situation financière contemporaine, allant de « mauvaise » à « excellente » pour un niveau d'autofinancement de 2,7 à 16,4 %.

« PILOTAGE » DES COTISATIONS DE LA CGLLS

Depuis 2001, puis 2004, les cotisations versées à la CGLLS permettent une solidarité entre les bailleurs sociaux, les faisant ainsi participer au financement des missions que la Caisse assure à leur profit. La création, à partir de 2011, d'un prélèvement exceptionnel sur le potentiel financier a amené les organismes les plus exposés à mettre en place des « actions de pilotage » de leurs cotisations, visant à réduire leurs contributions prévisionnelles. La mise en place d'une comptabilité analytique d'activités peut conduire à réduire l'autofinancement net locatif par rapport au résultat obtenu par la ventilation des charges indirectes au prorata du chiffre d'affaires de chaque secteur d'activité. La suppression de la charge différée d'intérêts compensateurs ou l'immobilisation de la partie stable de la trésorerie a un impact immédiat sur la structure financière de l'organisme.

5.2 LA GESTION DE LA DETTE

Pour financer leurs actifs immobiliers, les bailleurs sociaux sont amenés à souscrire des emprunts importants sur des durées très longues. La dette des organismes est en grande partie composée d'emprunts conventionnés, accordés par les établissements financeurs du logement social et dont la rémunération est corrélée au taux du livret A, dont la collecte est mobilisée pour le financement du logement social. Ces emprunts ont été très longtemps considérés comme plus attractifs que les produits proposés sur le marché bancaire.

Globalement, près de la moitié du montant des loyers quittancés par les organismes est affecté au service de la dette. Sa maîtrise est donc un enjeu essentiel pour chaque opérateur.

Au début des années 2000, de nombreux organismes se sont engagés dans une gestion active de la dette visant soit à réduire son coût (renégociation, remboursements anticipés avec ou sans refinancement), soit à simplifier sa gestion (en regroupant des emprunts), soit à se prémunir contre le risque de variation des taux.

A partir de 2004, la réforme du calcul du taux de rémunération du livret A et l'augmentation de l'offre de produits proposés par les établissements financiers ont partiellement ouvert le financement (ou le refinancement) des opérations de logement social aux prêts du marché et ont introduit une part de volatilité dans les taux d'intérêt.

Au cours des dix dernières années, les modalités de fixation du taux du livret A ont été modifiées à plusieurs reprises, pour prendre en compte semestriellement les taux monétaires et le taux d'inflation. Même si, in fine, le Ministre de l'économie conserve la main sur l'application effective des variations issues de ces calculs d'actualisation, le caractère variable des emprunts adossés au livret A est devenu évident. Compte tenu de la structure de leur endettement, les bailleurs sociaux ont cherché, spontanément ou sur les conseils des banques ou de cabinets spécialisés, à se prémunir contre les variations de son taux en réduisant leur exposition à ce risque. Ces mêmes bailleurs tirent l'essentiel de leurs ressources de produits locatifs, eux-mêmes indexés sur un indice corrélé à l'inflation²³.

La prévention de ce risque de variation de taux s'est généralement traduite par des opérations de couverture ou par des opérations de refinancement d'une partie de l'encours à l'aide de produits dont le taux est fixe pendant une partie de la durée d'amortissement.

²³ L'IRL, indice de référence des loyers, est calculé à partir de la moyenne sur les 12 derniers mois de l'évolution des prix à la consommation, hors loyers et hors tabac.

OPÉRATIONS DE COUVERTURE DE TAUX

Par le truchement de contrats d'échange de taux (swaps), les opérations de couverture cherchaient à contrecarrer une augmentation substantielle et durable du taux du livret A liée au risque inflationniste. Le maintien du taux du livret A à un niveau historiquement bas depuis plusieurs années a, jusqu'à présent, été défavorable aux organismes ayant conclu ce type de contrat, renchérissant le coût des emprunts sous-jacents.

Par ailleurs, certains contrats d'échange de taux ont pu être souscrits avec une composante de prise de risque supplémentaire²⁴ pouvant, dans certains cas, faire perdre au contrat le qualificatif de « produit de couverture » au sens de la Commission des normes comptables ; la perte latente devant, dans ces situations, être couverte par une provision²⁵.

RE COURS À DES PRODUITS STRUCTURÉS

Certains organismes ont, dans le cas de financement de leurs nouveaux investissements ou d'opérations de refinancement d'une partie de leurs actifs immobiliers, contracté des produits financiers de nature et de forme variées. Ces produits, à taux fixe ou variable, peuvent être qualifiés de « simples » ou « complexes »²⁶.

Si les produits « simples » n'exposent pas leurs souscripteurs à des coûts qui augmenteraient leurs charges financières dans des proportions très divergentes des taux du marché, il n'en est pas de même pour les produits structurés qui, au-delà des pertes d'opportunité, font courir à l'emprunteur un risque intrinsèque au contrat. La contrepartie d'un taux fixe bonifié garanti pendant une partie de la durée d'amortissement de l'emprunt est inscrite dans une phase « structurée », le calcul du taux d'intérêt dû au prêteur intègre des effets de leviers, des coefficients multiplicateurs, des indices ou écarts d'indices hors zone euro pouvant présenter un caractère spéculatif, porteur de risques significatifs.

Une politique de diversification des produits souscrits peut permettre de dégager de nouvelles marges financières et d'atténuer les risques inhérents à une variabilité des taux du livret A. Toutefois, le recours à des emprunts structurés ou à des instruments financiers sophistiqués exige une grande vigilance des services financiers et, compte tenu de la complexité du sujet, une qualité particulière dans les informations transmises aux instances de gouvernance des organismes.

²⁴Indexation avec un effet de levier en cas de dépassement d'un seuil ou coefficient multiplicateur de l'écart constaté entre deux taux de référence, avec ou sans barrière.

²⁵Les modalités de constitution de la provision font actuellement débat.

²⁶La matrice « Gissler », opposable aux collectivités locales, fournit des éléments de cadrage quant à la cotation de ce risque.

PRINCIPAUX CONSTATS DE L'ANNÉE 2012

Plus de 25 % des organismes contrôlés en 2012 avaient une partie de leur dette financière composée de produits structurés.

Pour seulement 10 % des organismes contrôlés en 2012 (14), les montants concernés ont été qualifiés de « significatifs », représentant entre 20 et 50 % de l'encours total. Les ESH y sont sur-représentées du fait, notamment, de la présence de filiales de deux groupes nationaux développant dans leur réseau territorial une politique de gestion « active » de la dette financière. Le risque lié à la détention de produits structurés apparaît circonscrit à un nombre limité d'organismes, mais pour chacun d'eux, il peut être à fort impact.

Le taux du livret A étant un composite d'inflation et de taux courts de marché, 16 organismes contrôlés en 2012 avaient mis en place, entre 2006 et 2008, des contrats d'échange de taux (« swaps de taux ») pour prévenir ce risque de variabilité. Ces contrats de couverture ont été souscrits sur des durées très variables, allant de 3 à 25 ans et à des conditions d'échanges allant d'une simple opération de couverture (livret A v/s taux fixe ou Euribor) à des contrats qualifiés de « spéculatifs ».

Le maintien du taux du livret A à un niveau exceptionnellement bas a eu pour conséquence l'augmentation de la charge financière nette payée par ces 16 organismes. Le surcoût lié au système de couverture mis en place a pénalisé certains d'entre eux à hauteur de 5 points d'autofinancement annuel.

Un seul organisme contrôlé en 2012 avait intenté une action judiciaire à l'encontre d'un banquier. Elle a été engagée par un office départemental de l'Ouest de la France à l'encontre d'un de ses banquiers, aidé en cela par un avocat spécialisé. L'action visait à la résiliation d'un contrat de couverture, souscrit en 2004, pour 20 M€ assis sur l'écart de taux entre CMS 2 et CMS 10 ans. L'inversion des courbes de taux entre le court et le long terme, intervenue en 2007, après les fortes perturbations qui avaient affecté les marchés financiers, avait fortement dégradé les conditions financières de ce contrat de « swap » et ouvrait des perspectives de pertes financières importantes. L'engagement de la procédure contentieuse a permis d'obtenir, après d'âpres négociations, la substitution d'un taux fixe de 3,665 % aux conditions contractuelles initiales et l'abandon de l'action judiciaire.

Au-delà des critiques portées sur l'opportunité de certaines opérations et de leur compatibilité avec les règles prudentielles qui s'imposent aux entités investies d'une mission d'intérêt général, les observations les plus fréquentes contenues dans les rapports 2012, ont souligné :

- la forte sous-estimation, par des cadres dirigeants peu compétents, des risques encourus et la mise en danger de l'organisme ;
- le grave déficit d'information des instances de gouvernance appelées à entériner les conditions de souscription de ces produits complexes.



6

STRUCTURE ET RESTRUCTURATION DU SECTEUR HLM

6.1 PRÉAMBULE

Les contrôles effectués en 2012 confirment la poursuite du mouvement de restructuration du secteur HLM déjà observé par la Miilos en 2011. Les restructurations en cours du secteur HLM, portent notamment sur la suppression d'organismes de petite taille, l'adossement d'organismes à des groupes ou bien encore la recomposition du patrimoine par des ventes en bloc de logements sociaux. Elles sont analysées ci-après sur la base de 120 rapports définitifs produits en 2012 par la Miilos. La base d'analyse porte sur les types d'organismes suivants :

- 45 OPH,
- 44 SA d'HLM,
- 17 SCP,
- 14 SEM

Cet ensemble possède ou gère un patrimoine de plus de 725 000 logements.

La Miilos s'est attachée à analyser ce processus de restructuration comme suit :

La deuxième partie du chapitre 6 expose les « raisons » des mouvements de restructuration observés et traite de 3 sujets particuliers :

- les ventes en bloc de logements,
- les entités de moins de 1500 logements,
- les sociétés coopératives de production HLM.

La troisième partie du chapitre 6 s'attarde plus particulièrement sur l'intégration des organismes contrôlés dans des groupes, les modalités d'organisation de ces groupes et les manquements constatés à la réglementation dans ce cadre.

La quatrième partie fait le point sur les évolutions juridiques récentes relatives à la mise en commun de moyens et recense les irrégularités pointées dans le cadre des rapports.

Enfin, la Miilos porte un regard critique, dans la cinquième partie de ce chapitre, sur les mouvements de restructuration en cours et sur leurs conséquences, en particulier, sur les coûts de gestion.

6.2 LE PROCESSUS DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR HLM

LES RAISONS D'UNE RESTRUCTURATION

Dans le cadre des contrôles 2012, la Miilos a analysé plus particulièrement les « raisons » de la restructuration sur 22 organismes qui, soit ont lancé un projet de restructuration, soit ont achevé cette démarche.

Il apparaît que dans la grande majorité des cas, soit 16 cas sur 22, la restructuration se fonde sur la recherche d'une « rationalisation géographique » de l'implantation du patrimoine. La prépondérance de ce motif apparaît cohérente avec l'objectif d'une gestion optimale du logement social : il s'agit d'une mission d'intérêt général visant à fournir un service de proximité (service rendu aux locataires à revenus modestes) sur la base d'un rapport qualité/prix performant et pour laquelle des effets d'économie d'échelle importants peuvent résulter d'une moindre dispersion du patrimoine à gérer.

Dans 3 cas sur 22, la restructuration a pour objectif une spécialisation fonctionnelle d'une entité du groupe dans la gestion de foyers.

Dans 2 cas sur 22, le choix opéré par les OPH répond au besoin de développement d'une activité d'accession sociale par l'acquisition d'une SCP inactive.

Enfin, dans 1 cas sur 22, cas marginal, la restructuration aboutit à la création d'une société anonyme de coordination.

Sur la recherche d'une « spécialisation géographique »

Le processus observé conduit, dans 11 cas sur 16, à la disparition complète d'un des organismes concernés. Dans 4 autres cas, la restructuration patrimoniale s'opère en vue d'un « resserrement géographique » (ventes, achats, échanges) sans disparition d'organisme. Dans un cas, qui concerne un grand groupe d'importance nationale, la restructuration s'est opérée en 2 temps : dans un premier temps, une spécialisation des filiales régionales dans un cadre départemental et dans un second temps, l'intégration de la filiale départementale dans la maison mère, qui a maintenant vocation à rassembler tout son patrimoine régional.

Les restructurations sont menées par :

- des groupes liés à Action Logement (6 cas),
- des groupes d'importance nationale non liés à Action Logement (5 cas),
- des groupes liés à des collectivités locales (2 cas),
- des organismes n'ayant pas de lien d'appartenance à un même groupe (3 cas, non aboutis au moment du contrôle et portant sur : la fusion d'un OPH communal avec un OPH départemental, la vente du patrimoine d'une SEM à une SA HLM, la fusion de deux SA HLM)

Ces mouvements font apparaître que les groupes d'implantation interrégionale ou nationale, liés ou non à Action Logement, sont les acteurs majeurs de ces mouvements de restructurations constatés. Il n'en va pas de même lorsque ces restructurations sont portées par des acteurs qui n'appartiennent pas à un groupe et qui peuvent avoir des divergences de vue économique quant à la finalité recherchée.

Sur la recherche d'une spécialisation fonctionnelle ou autres

La spécialisation fonctionnelle se traduit par la création d'une filiale vouée à la gestion des foyers au sein d'un groupe d'importance nationale. Trois groupes sont concernés en 2012.

Les autres mouvements portent sur la prise de contrôle par deux OPH d'une SCP inactive en vue de développer une activité d'accession à la propriété.

Enfin, la Miilos a relevé la création, entre deux OPH, d'une société anonyme de coordination qui assure notamment des fonctions de maîtrise d'ouvrage.

Les ventes en bloc de logements entre organismes HLM

Les ventes en bloc de logements, entre organismes de logement social, à l'inverse des ventes aux particuliers qui aboutissent à la sortie du parc social des logements concernés, ont un effet de « réallocation » interne du parc locatif social. Toutefois, ces opérations entre organismes HLM ou SEM sont encadrées par diverses dispositions du CCH. Elles nécessitent notamment une « autorisation préalable » du représentant de l'Etat dans le département. L'article L. 443-7 du CCH, dans sa rédaction antérieure à la promulgation de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, précise ainsi que l'absence d'opposition, pendant deux mois, du représentant de l'Etat sollicité par l'organisme, rend la décision d'aliéner exécutoire.

Par ailleurs, l'article L. 443-12 du CCH, modifié par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 « de simplification et d'amélioration de la qualité du droit » a allégé les procédures administratives pour ce type de ventes. Désormais, elles sont exonérées de la consultation préalable de France Domaine.

La Miilos relève que, en 2012, les ventes en bloc sont pour l'essentiel à l'initiative d'un nombre limité d'organismes de taille importante appartenant à la famille des SA HLM. Ainsi, sur 120 organismes contrôlés par la Miilos, 20 ont procédé à des ventes « en bloc » soit au total 3 305 logements. Ces 20 organismes gèrent un peu plus du quart du parc des organismes HLM et SEM contrôlés.

Huit organismes ont procédé à des ventes en bloc de plus de 100 logements sur la période contrôlée ; ils totalisent 88 % des ventes. Ce mouvement concerne de façon très résiduelle les OPH (6 % des ventes). Le tableau ci-après recense ces opérations.

	Organismes HLM et autres, contrôlés en 2012, ayant réalisé des ventes en bloc au cours de la période de contrôle				Total des organismes contrôlés en 2012 (b)	Part du total imputable aux organismes ayant réalisé des ventes en bloc (a/b)
	SAHLM	OPH	Autres	Total (a)		
Nombre d'organismes	14	5	1	20	120	
Nombre de logements gérés	115 228	55 124	12 621	182 973	680 858	27 %
Achats	6 659	475	180	7 314	11 929	61 %
Réhabilitations	3 664	1 820	46	5 530	31 458	18 %
Ventes à l'unité	941	299	0	1 240	2 346	53 %
Ventes en bloc	3 084	200	21	3 305	3 305	100 %
Démolitions	1 293	1 110	14	2 417	7 304	33 %
Nombre de logements mis en location sur les 5 dernières années	9 533	2 870	2 467	14 870	47 032	32 %
Constructions nouvelles	5 411	2 538	47	7 996	21 132	38 %
Nombre logements en ZUS	15 619	8 884	95	24 598	126 428	19 %

Les ventes en blocs sont réalisées par des organismes dont la gestion patrimoniale peut-être qualifiée de « dynamique ». En effet, ces 20 organismes ayant procédé à des ventes en bloc sur la dernière période de contrôle se caractérisent par une gestion active de leur patrimoine. Ils concentrent 61 % des achats de logements et 33 % des démolitions. Ils sont en outre à l'origine de 1 240 ventes à l'unité, ce qui est relativement peu dans l'absolu comparé aux ventes en bloc, mais il représente 53 % des ventes de logements aux particuliers par les organismes HLM et SEM contrôlés sur la même période.

Les ventes en bloc répondent à deux principales logiques économiques :

- La situation la plus répandue est celle où les ventes « en bloc » répondent à un processus de concentration géographique du patrimoine, en vue d'optimiser la gestion. Ainsi, dans le cas de deux SAHLM, suite à des décisions prises au niveau du groupe, les sociétés se sont retirées d'un ou plusieurs départements en cédant leur patrimoine à d'autres SA d'HLM.
- Une autre logique économique est d'opérer des ventes de la maison mère à ses filiales pour renforcer la présence du groupe sur le territoire. Sur l'année 2012, deux SAHLM ont procédé de la sorte en cédant 388 logements à sa filiale située dans le grand Est pour la première et 422 logements à sa filiale sise dans le Sud de la France pour la seconde.

LA PLACE DES STRUCTURES DE MOINS DE 1 500 LOGEMENTS TEND À SE MARGINALISER

La réglementation du logement social permet la suppression de structures de petites tailles. En effet, 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 [...]* ».

Parmi les organismes contrôlés en 2012, 15 gèrent moins de 1 500 logements (6 SA HLM, 8 SEM et 1 SCP), soit près de 12 % des organismes HLM et SEM contrôlés en 2012. Globalement, les organismes de moins de 1 500 logements ne représentent que 1 % du parc des entités contrôlées, ce qui confirme la situation marginale, au niveau national, du parc géré par ce type d'organismes.

Huit organismes parmi les 15 sont dans une situation atypique :

- trois ont un projet de vente totale de leur patrimoine; un autre organisme est spécialisé dans la gestion patrimoniale de logements-foyers,
- un autre est une SCP spécialisée dans la gestion locative avec un actionnariat dispersé de coopérateurs autonomes,
- une SEM dont la commune de rattachement dispose d'un OPH de près de 5 000 logements n'a pas de moyens propres. Elle confie entièrement sa gestion à l'OPH, en totale infraction aux règles de la commande publique applicables aux pouvoirs adjudicateurs,

- une SA HLM filiale d'un collecteur 1 % constitue la filiale régionale appelée à se développer fortement sur le territoire concerné en raison de la pénurie de logements sociaux,
- enfin, figure une SA HLM dont le contrôle est resté attaché à une structure associative à caractère local.

Les 7 organismes de moins de 1 500 logements restants (6 SEM et une SA d'HLM) sont tous rattachés à une collectivité locale, soit en tant que SEM, soit en tant que SA dont la collectivité locale est actionnaire majoritaire. Ces 7 organismes se caractérisent par un patrimoine géographiquement concentré ; ils rendent aux locataires un service de qualité correct, situation en relation avec l'implication locale de leur gouvernance. Ces organismes ont une bonne maîtrise de leurs coûts de gestion au logement, grâce à une large délégation de fonction, afin de réduire au maximum les frais de structure. Cependant, le manque de compétences technique et managériale au sein de ces organismes se traduit par une attention insuffisante au respect des dispositions réglementaires applicables à la gestion d'un patrimoine social. Les infractions constatées concernent des domaines très divers : sécurité des personnes (diagnostics amiante non réalisés), commande publique, attributions irrégulières, récupération des charges non conforme, gouvernance défaillante.

En conclusion, il apparaît que les organismes de moins de 1 500 logements occupent une place maintenant marginale dans le secteur du logement social. Cette place diminue chaque année, plusieurs organismes étant touchés par des opérations de restructuration. Ces organismes de moins de 1 500 logements contrôlés en 2012 et qui prévoient leur maintien à moyen terme, sont, en quasi totalité, liés à des collectivités locales. Ils assurent généralement un service correct aux locataires, avec des coûts de gestion maîtrisés en ayant recours à une délégation quasi complète de leur gestion. Toutefois, l'absence de compétence interne, due à des difficultés de recrutement, entraîne un niveau élevé de non-respect des réglementations applicables à la gestion de logements sociaux. Enfin, la concentration géographique du patrimoine les expose à un risque de retournement de situation, en cas de fermeture d'entreprise par exemple.

LA SITUATION DES SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES DE PRODUCTION (SCP) : UNE TENDANCE À DEVENIR DES FILIALES CONSACRÉES À L'ACCESSION

Est ici désignée « Société coopérative de production » (SCP) toute société HLM à statut coopératif, comme il est d'usage, sachant que de nombreuses SCP ont maintenant adopté le statut particulier de Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC). Sur les 17 SCP contrôlées en 2012, deux ont une activité exclusive de gestion locative et seront analysées avec les SA HLM.

Les 15 SCP restantes sont intégrées à des groupes, dont elles constituent la filiale spécialisée « accession sociale ». Les SCP, qui ont désormais, pour la quasi-totalité d'entre elles, un lien de contrôle capitalistique au sein de groupes HLM, ont perdu leur originalité initiale de sociétés contrôlées par leurs coopérateurs.

Les groupements analysés, dont ces 15 SCP font partie, ont des profils très diversifiés : 10 comprennent plusieurs sociétés HLM, 3 sont composés de la SCP contrôlée par un OPH ou une SA HLM unique, 2 sont composés de la SCP contrôlée par une collectivité locale unique qui dispose par ailleurs d'un OPH.

Une activité insuffisante pouvant juridiquement justifier la dissolution

D'un point de vue réglementaire, les SCP sont des organismes HLM qui entrent dans le champ d'application de l'article L. 423-1 du CCH. Celui-ci 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* ». Sur les 15 SCP contrôlées en 2012, il apparaît que trois sont totalement inactives, cinq ont une activité intermittente très faible, quatre sont faiblement actives, en dessous du seuil réglementaire et trois justifient d'un niveau d'activité supérieur à ce seuil réglementaire. Cette situation est problématique au regard de la mission d'intérêt général qu'elles doivent satisfaire.

Ce constat est aggravé par un fonctionnement dépendant d'autres structures, comme il est indiqué ci-dessous.

Une absence de moyens propres

Près de la moitié des SCP contrôlées (7) ne disposent d'aucun moyen propre en personnel. Cette situation n'est pas conforme au statut juridique des SCP. La création et le fonctionnement des SCP obéissent, comme pour les autres organismes HLM, à des dispositions spécifiques prévues par le CCH (agrément ministériel et compétences limitativement énumérées). Les SCP sont investies d'une mission d'intérêt général pour laquelle elles sont mandatées par l'Etat. Cette mission d'intérêt général est définie dans le CCH (article L. 411-2) et dans les CUS qu'elles ont signées. Les SCP doivent être en capacité d'exercer les missions qui leurs ont été spécialement dévolues et disposer, pour ce faire, de moyens propres leur permettant de conserver une autonomie de décision et un pouvoir de contrôle sur leur activité. Lorsque, faute de moyens propres, elles n'exercent pas directement les compétences qui leurs ont été confiées, elles contreviennent aux règles applicables. Par ailleurs les SCP ayant le statut de SCIC HLM doivent obligatoirement compter parmi leurs associés un collège représentant les salariés (article R 422-7 du CCH et clause-type 5) ; de ce fait, elles sont donc tenues d'employer au moins un salarié, règle non respectée dans le cadre des contrôles exercés par la Miilos.

Des irrégularités dans le recours par les SCP aux moyens du groupe

Les SCP pallient l'absence ou l'insuffisance de moyens propres par un recours, dans des conditions irrégulières, aux moyens d'autres membres de leur groupe :

- huit cas de recours à des prestations de la société mère ou d'autres sociétés du groupe d'appartenance, en infraction avec les règles de la commande publique, ont été relevés. L'insuffisance de moyens propres conduit en effet les SCP à déléguer largement leurs fonctions à des prestataires, et cette délégation s'effectue souvent au profit d'organismes appartenant au même groupe, sans que les conditions du « in house » soient respectées,
- quatre cas de non-respect des règles relatives aux conventions réglementées pour les relations internes au groupe ont également été observés. La Miilos rappelle que les conventions internes au groupe doivent faire l'objet de procédures d'autorisation préalable et de contrôle telles que fixées par le CCH et le Code de commerce, notamment en cas de dirigeant commun. Dans ce cadre, l'autorisation préalable du conseil d'administration (ou de surveillance) est requise et le dirigeant concerné ne prend pas part au vote. Les conventions doivent être communiquées par le président du conseil aux commissaires aux comptes et signalées par ce dernier dans un rapport spécial soumis à l'approbation de l'AG,
- plusieurs cas de prestations internes au groupe insuffisamment justifiées ont été relevés. La Miilos rappelle qu'une facture doit être établie lors de toute prestation de service ou de toute vente de marchandise entre professionnels en application de l'article L 441-3 du Code de commerce. Cette facture doit mentionner notamment la quantité, la dénomination précise, le prix unitaire hors TVA des produits vendus et des services rendus, ainsi que toute réduction de prix et la date à laquelle le règlement doit intervenir. Le fait qu'il s'agisse d'une prestation d'une société mère à sa filiale n'exonère aucunement de l'application de ces dispositions,
- plusieurs cas de prêts de main d'œuvre non sécurisés ont été relevés : des conventions visant la mise à disposition de personnel sont des prêts de main d'œuvre, mais n'ont pas respecté les dispositions prévues par la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels dite « loi Cherpion ». D'autres prêts de main d'œuvre sont réalisés et refacturés en l'absence de toute convention.



Examen du recours aux prestations du GIE du groupe en qualité de client extérieur

Les SCP présentent la particularité de réaliser une proportion importante de leur activité dans le secteur concurrentiel. Quand cette part dépasse 20%, leur adhésion à une structure de partage de moyens entraîne la soumission à la TVA des prestations réalisées par la structure de partage de moyens au bénéfice de ses membres, les conditions d'exonération de la TVA résultant de l'article 261 B du Code général des impôts n'étant plus remplies.

La Miilos relève, dans le cadre du contrôle de deux SCP, que celles-ci se sont exonérées de cet assujettissement à la TVA, en n'adhérant pas au GIE, mais en recourant à ses prestations en tant que « client extérieur ».

Cette situation n'est pas conforme aux règles de la commande publique dès lors que la prestation n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence. L'exception des prestations « *in house* » qui dispenserait du respect des règles de mise en concurrence (article 23 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005) les GIE constitués exclusivement de pouvoirs adjudicateurs ne peut trouver à s'appliquer dans ce cas de figure.

En effet, la SCP se trouve en position de « *tiers* » par rapport au groupement et ne dispose d'aucune prérogative particulière dans son fonctionnement. Elle n'est en particulier pas représentée, contrairement aux membres, au sein des instances dirigeantes (organe d'administration et assemblée). La condition relative au contrôle comparable à celui exercé sur ses propres services, requise pour bénéficier de l'exception « *in house* », n'est pas remplie au cas d'espèce.

In fine, les SCP HLM sont totalement intégrées à des entités de taille supérieure dont elles constituent la composante accession sociale. Ce faisant, elles perdent leur caractère originel de coopérative et fonctionnent de fait, au sein de leur groupe d'appartenance, comme des filiales dédiées à l'accession. Elles ont très majoritairement une activité limitée, voire inexistante, et peu, voire pas du tout, de moyens propres. Cette situation s'accompagne d'un recours généralisé aux prestations internes du groupe auquel elles appartiennent.

La Miilos considère qu'une des voies répondant au risque juridique lié à l'absence de moyens serait de fusionner les SCP présentant une faible activité avec leur société mère. Cette solution présente toutefois une limite : les organismes HLM (non SCP) ont la possibilité de faire de « l'accession sociale », mais ils relèvent d'une réglementation plus stricte en matière de plafonds de ressources des accédants.

Inversement, la spécialisation de l'accession dans une filiale SCP dédiée peut présenter l'avantage de mieux cerner la « vérité des coûts » dans ce domaine d'activité, mais d'autres moyens juridiques (création de SCI par exemple) existent pour opérer une comptabilisation autonome des coûts de l'activité d'accession à la propriété.

6.3 ANALYSE DE L'INTÉGRATION DES ORGANISMES CONTROLÉS À DES GROUPES HLM

CADRE DE L'ANALYSE

Les groupes sont ici définis comme un ensemble d'organismes HLM ou SEM ayant, soit une collectivité de rattachement commune, soit un actionnaire majoritaire commun. Dans le premier cas, le groupe est constitué d'un OPH et de sociétés HLM ou de SEM contrôlées par la collectivité de rattachement de l'OPH. Dans le second cas, l'actionnaire majoritaire peut être une collectivité locale actionnaire de SEM ou de sociétés HLM (SA d'HLM, SEM HLM, SCP).

Selon cette définition, 59 organismes parmi les 120 organismes HLM et SEM contrôlés en 2012 appartiennent à des groupes. Parmi eux, on recense 6 OPH, 34 SAHLM (77 % des SAHLM contrôlées en 2012), 15 SCP et 4 SEM. Hors le cas de 4 OPH associés à une seule SCP, restent un OPH rattaché à une collectivité locale contrôlant en même temps une SEM et un autre OPH associé à une SA d'HLM par le biais d'une société anonyme de coordination. Les SA d'HLM intégrées à des groupes possèdent 84% des logements appartenant à des SA d'HLM contrôlées en 2012, ce qui met en relief l'importance de l'organisation en groupe dans cette famille d'organismes.

La quasi-totalité des SCP contrôlées sont intégrées à des groupes (15 sur 17, voir supra), ce qui confirme l'évolution déjà constatée en 2011. Les SCP sont devenues les vecteurs des OPH ou SAHLM, avec lesquels elles sont associées, pour l'activité « accession sociale ». Comme déjà indiqué supra, les SCP ont toutes un lien de contrôle capitalistique au sein d'un groupe d'organismes, ont perdu leur originalité initiale de sociétés contrôlées par leurs coopérants accédants et s'éloignent de l'esprit coopératif de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Les 2 SCP contrôlées non intégrées à des groupes sont des sociétés qui se caractérisent par le caractère local et diversifié de leur actionnariat et qui se consacrent exclusivement à la gestion locative de leur patrimoine.

Les groupes liés à Action Logement rassemblent 35% du patrimoine des SA d'HLM contrôlées.

Les groupes liés à des collectivités locales sont hétérogènes dans leur composition et comprennent :

- 4 OPH associés à une seule SCP,
- un groupe formé d'une SEM et d'un OPH dépendant de la même commune de rattachement,

- un groupe formé de 2 SEM et d'une SA d'HLM ayant pour actionnaire de référence la même collectivité locale,
- une SAHLM ayant comme actionnaire de référence un conseil général,
- un groupe diversifié ayant pour tête le Conseil général d'un département de l'Ouest de la France,

Deux groupes ont comme structure de tête une SACICAP.

Les autres groupes ont pour structure de contrôle des sociétés d'activités diverses, des structures privées ayant des liens avec Action Logement, mais sans contrôle majoritaire, ou encore une SAS.

ANALYSE DES MISES EN COMMUN DE MOYENS ET STRUCTURES DE COOPÉRATION

Les modalités de coopération au sein des groupes HLM sont extrêmement diversifiées. Y coexistent des modalités spécifiques au secteur HLM (société de coordination, mise en gérance de patrimoine entre organismes HLM) et des modalités applicables à toutes les formes de sociétés (GIE, mise en commun de moyens, prêts de personnel, redevances de marque, etc.).

Ces formes de « mise en commun de moyens » se traduisent par des manquements à la réglementation, tels que :

- le non-respect de dispositions du droit commun des sociétés commerciales (caractère auxiliaire des GIE, dispositions relatives aux conventions réglementées entre des organismes ayant des dirigeants communs),
- le non-respect de dispositions spécifiques au secteur public HLM (risques de conflit d'intérêts dans les relations entre entités publiques et privées, non-respect des règles de la commande publique applicables aux pouvoirs adjudicateurs, règles spécifiques résultant du statut de droit public de certains agents, etc.).

La mise en commun de moyens au sein de structures formalisées

Sont visés :

- un GIE dans 15 cas sur 59,
- une association de gestion dans 5 cas sur 59,
- une société anonyme de coordination; cette possibilité de créer une structure de coopération entre organismes HLM constitue une modalité spécifique de coopération codifiée dans le CCH (art L. 423-1-1) très peu utilisée.

A contrario, 38 organismes contrôlés appartenant à des groupes ne font pas partie d'une organisation formelle de mise en commun de moyens. La collaboration entre les différentes entités d'un même groupe peut alors prendre des formes variées (contrats de prestation de service, convention de pool, mise à disposition de personnel, etc.).

6.4 ANALYSE DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES RÉCENTES ET IRRÉGULARITÉS CONSTATÉES

LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES RÉCENTES

L'objet n'est pas de rappeler l'ensemble des règles applicables à la mise en commun de moyens au sein des groupes HLM, mais plutôt de souligner les principales évolutions juridiques récentes en la matière. Les thèmes traités concernent :

- la mise à disposition de personnel (évolutions introduites par la loi dite « Cherpion »),
- l'applicabilité des règles de la commande publique et l'exception « in house ».

Les règles juridiques correspondantes ne sont pas spécifiques aux groupes HLM, mais prennent un relief particulier compte tenu de la diversité et des spécificités de la coopération dans le secteur HLM.

La mise à disposition de personnel confrontée aux évolutions introduites par la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 dite loi « Cherpion »

Les modalités réglementaires applicables à la mise à disposition de personnel entre entités économiques ont été précisées par la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels dite loi « Cherpion » (qui a notamment 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 son utilisation, en soumettant la réalisation des opérations de prêt de main d'œuvre à des conditions particulières (conclusion d'une convention de mise à disposition, avenant au contrat de travail du salarié, et obligation de respecter une procédure formelle). Il convient de rappeler que les prêts de main d'œuvre à titre lucratif sont interdits²⁷ et susceptibles de relever d'une qualification pénale²⁸.

La Mission a souvent constaté l'existence de conventions de réalisation de prestations et de mise à disposition de personnel entre membres de groupes HLM, sans que lesdites conventions précisent clairement le statut juridique des échanges entre entités. La loi « Cherpion » crée dorénavant un cadre juridique clair qui devrait permettre de sécuriser les conventions correspondantes.

²⁷ Article L. 8241-1 du Code du travail

²⁸ Le délit de prêt illicite de main d'œuvre est prévu aux articles L. 8243-1 et suivants du Code du travail

L'applicabilité des règles de la commande publique et l'exception « in house »

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 prestations « in house ») ne peut être invoquée que si tous les critères propres à cette exonération d'origine jurisprudentielle sont remplis.

Les règles de la commande publique sont en cours de modification à la Commission européenne qui a lancé un processus de révision des directives « marchés publics » et « concessions » et a émis une proposition de nouvelle directive.

La proposition de directive a été transmise pour examen au Conseil de l'Union Européenne et au Parlement Européen. La procédure législative (codécision) est toujours en cours et devrait durer plusieurs mois, la transposition devant intervenir avant le 30 juin 2014.

Le Parlement pourrait assouplir les règles envisagées par la Commission. La commission parlementaire compétente a en effet adopté, en décembre 2012, les modifications présentées par le rapporteur du texte. Elles visent à étendre le champ de la coopération entre pouvoirs adjudicateurs à la mutualisation de moyens nécessaires à l'exécution de missions de service public, y compris en cas de « participations privées d'utilité sociale », dès lors qu'elles sont encadrées par des dispositions législatives spécifiques.

Un vote du Parlement européen en assemblée plénière (en première lecture) est attendu pour septembre 2013. Des négociations seront ensuite engagées avec le Conseil en vue de parvenir à un accord sur un texte commun.

Dans l'état actuel du droit, la Miilos accepte de qualifier de « in house » des situations de mise en commun de moyens comprenant des capitaux privés, à condition que les structures de coopération ne comprennent que des pouvoirs adjudicateurs.

DE NOMBREUSES IRRÉGULARITÉS DANS LA MISE EN COMMUN DE MOYENS FONT PESER UN RISQUE JURIDIQUE SUR LES GROUPES (HORS SCP)

Les irrégularités constatées dans les organismes contrôlés en 2012 sont nombreuses. Elles exposent les groupes HLM à un risque juridique fort.

Les nombreuses irrégularités constatées en 2012 sont répertoriées et explicitées ci-dessous, par ordre d'occurrence décroissante, à l'exclusion des irrégularités relatives aux SCP, qui ont fait l'objet d'une analyse particulière supra.

Le non-respect des règles relatives aux conventions réglementées et des règles similaires visant à la prévention des risques de conflits d'intérêts

L'analyse des situations de risque de conflits d'intérêts dans les groupes HLM revêt un intérêt particulier dans la mesure où ces groupes peuvent être composés d'entités chargées du service d'intérêt économique général du logement social et d'entités privées du secteur marchand poursuivant des objectifs purement commerciaux.

L'existence de relations de collaboration entre diverses entités d'un groupe est susceptible de générer des risques de conflits d'intérêts concernant les salariés et les dirigeants. Ces derniers peuvent se trouver concernés à plusieurs titres par les décisions prises et ont l'obligation de préserver les intérêts respectifs, parfois non convergents, des différentes entités qu'ils représentent. Pour les organismes privés d'HLM soumis aux dispositions du Code de commerce, les dispositions sur les conventions réglementées (article L. 225-38 du Code de commerce) imposent de signaler les conventions entre entités ayant des dirigeants communs, et aux dirigeants concernés de s'abstenir dans les prises de décision correspondantes.

Le CCH a introduit des dispositions similaires s'appliquant de manière spécifique aux OPH et organismes privés d'HLM (articles L. 423-10 et L. 423-11 du CCH). Ces dispositions ont un champ d'application plus large que les dispositions du Code de commerce dans la mesure où elles concernent également les salariés des organismes HLM. Elles imposent une information pour les conventions courantes.

Le non-respect des règles de mise en concurrence pour des prestations entre membres du groupe

Ce type d'irrégularités a été constaté dans neuf contrôles.

Les conventions de prestation de service entre organismes HLM doivent faire l'objet d'une mise en concurrence, sauf situation « *in house* ». L'exemption « *in house* » s'applique, sous réserve d'analyse précise des conditions à remplir dans chaque cas particulier, à des organismes qui confient des prestations à une filiale sur laquelle ils exercent un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services. Elle ne s'applique pas pour les prestations que peut réaliser une société mère pour le compte de ses filiales (car pas de contrôle du bénéficiaire de la prestation sur le prestataire), ni, de façon plus générale, pour les prestations entre membres d'un groupe quand les deux entités concernées (prestataire et bénéficiaire) n'ont pas de relation de contrôle de l'une sur l'autre.



L'exception « in house » dans le cadre d'un GIE ou d'une association de moyens

La mise en commun de moyens au sein d'un GIE constitue une modalité de coopération largement répandue au sein des groupes HLM. La règle applicable est la soumission des prestations des GIE (qui sont des pouvoirs adjudicateurs) en faveur de leurs membres aux règles de mise en concurrence. La Miilos considère que les critères de quasi-régie (« in house ») sont respectés uniquement pour les GIE composés exclusivement de pouvoirs adjudicateurs.

Les risques de la mise à disposition de salariés pour exercer des fonctions de dirigeants mandataires sociaux

Au sein des groupes, la direction (mandat social) de certaines sociétés est, dans certains cas, assurée par des salariés de la maison mère ou d'une structure de coopération (GIE). Il s'agit de salariés mis à disposition de ces sociétés en vue d'en assurer la direction (et qui cumulent ce mandat social avec un contrat de travail au sein de la maison mère ou de la structure de coopération). Cette pratique de mise à disposition a été relevée et contestée par la Miilos dans plusieurs contrôles relatifs à des groupes HLM d'envergure nationale. Elle soulève de nombreuses questions juridiques déjà décrites par la Miilos dans ses rapports d'activité précédents (notamment 2006, 2008 et 2011).

Une fonction salariée et un mandat social obéissent à deux régimes juridiques incompatibles. En tant que salariée, une personne est liée à son employeur par un contrat de travail et agit sous la direction et le contrôle de celui-ci. Les rapports entre le salarié et son employeur relèvent du droit du travail.

En tant que mandataire social (directeur général), l'intéressé est soumis au droit des sociétés et, dans ce cas, les règles du Code de commerce régissent sa situation. Sa nomination et la fixation de sa rémunération sont du ressort du conseil d'administration. Il assume sous sa responsabilité la direction générale de la société et la représente dans ses rapports avec les tiers. Il rend compte au conseil d'administration qui peut le révoquer à tout moment.

La mise à disposition d'un salarié d'une maison mère ou d'une structure de coopération pour exercer une fonction de mandataire social au sein d'une filiale pose un problème général de risques de conflit d'intérêts et d'autonomie d'une société chargée d'une mission de service public :

- elle ne permet pas au « salarié-directeur général » d'être en position d'exercer en toute indépendance son rôle du fait du lien de subordination qui existe à l'égard de son employeur. L'intéressé doit préserver des intérêts souvent « contradictoires » : ceux de son employeur (qui, dans le cas des groupes, peut être une structure privée) et ceux de l'organisme qu'il dirige ;

- de plus, une société d'HLM est investie d'une mission d'intérêt général et bénéficie à ce titre d'un mandatement au sens du droit communautaire. Son activité est fortement encadrée par le CCH. La perte d'autonomie résultant de la mise à disposition d'un salarié d'une autre entité pour exercer des fonctions de direction est incompatible avec la mission d'intérêt général ;
- elle est porteuse de risques de conflits d'intérêts, notamment lorsque la structure qui emploie le salarié et l'organisme HLM, au sein duquel il exerce son mandat de directeur général, ont noué des relations d'affaires. L'intéressé se trouve alors dans une position de « contrôleur » « contrôlé » pour un même contrat ;
- elle est porteuse de risques juridiques au regard des nouvelles règles du Code du travail encadrant le prêt de main d'œuvre à but non lucratif (loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels dite loi « Cherpion »)

Pour justifier de telles mises à disposition, les organismes contrôlés mettent parfois en avant la jurisprudence de la Chambre sociale de la Cour de cassation qui a accepté la validité d'un contrat de travail conclu entre une société-mère et un salarié recruté en tant que DG d'une filiale sous certaines conditions (existence d'un lien de subordination entre la société mère et le salarié-mandataire social, rémunération de l'intéressé par la société mère et objet du contrat de travail portant sur l'exercice du mandat social au sein d'une filiale). La portée de cette jurisprudence est relative : elle émane de la Chambre sociale et traite d'un cas très particulier. Le salarié recruté par la société mère, est considéré en lien de subordination avec celle-ci, et l'objet du contrat de travail est explicitement l'exercice de la direction d'une filiale. Elle ne traite pas de la gouvernance des sociétés, ni de l'application du Code de commerce.

La mise à disposition de « salariés-dirigeants » est porteuse d'autres irrégularités :

- lorsque le salarié est employé par un GIE, elle est contraire à la règle selon laquelle l'activité du GIE ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle de ses membres (article L. 251-1 du Code de commerce) ; une fonction de direction générale ne peut pas être considérée comme auxiliaire par rapport à l'activité du membre dirigé ;
- la rémunération du mandat social, refacturée à la société mère, doit être fixée par le conseil d'administration, en application de l'article L. 225-53 du Code de commerce ;
- la totalité de la rémunération refacturée, y compris toute forme de complément de rémunération, doit être approuvée par le CA. Le salarié, qui n'exerce aucune fonction dans la société mère, ne peut recevoir aucun intéressement au titre de cette société, et par ailleurs, les mandataires sociaux sont légalement exclus du système de l'intéressement.

L'incompatibilité de la redevance de marque avec la définition de la mission d'intérêt général

Les infractions constatées concernent trois groupes d'envergure nationale. Les entités de ces groupes sont tenues de verser à la maison mère une « redevance de marque », qui peut représenter jusqu'à 0,3 % de la masse des loyers.

Un seul des trois groupes indique, dans sa réponse à la Miilos, sa décision de mettre fin à l'existence de cette redevance.

Les groupes concernés défendent la pratique de la redevance de marque :

- par l'avantage de la notoriété, lors de propositions de montage d'opération, ou de recherche des financements,
- par la mutualisation de prestations de conseils,
- par la réalisation d'opérations communes bénéficiant à toutes les sociétés du groupe (valorisation de certificats d'économie d'énergie, actions de communication du groupe, etc.)

A l'occasion de ses contrôles, la Miilos a critiqué le principe même de cette redevance de marque, qui est incompatible avec la mission d'intérêt général dévolue à un organisme HLM.

En 2012, les observations de la Miilos ont porté sur les modalités de mise en œuvre de la licence de marque :

- absence de décision du conseil d'administration sur le paiement de la redevance,
- absence de véritable contrepartie justifiant le paiement,
- absence de proportionnalité de la redevance à ses contreparties,
- non-respect des règles relatives aux conventions réglementées dans la signature de la convention de licence de marque.

Le non-respect des règles relatives aux conventions réglementées et à la commande publique dans le cas des conventions de « pool » organisant des groupements de fait

Deux groupes nationaux fonctionnent avec certaines de leurs filiales sur la base de « conventions de pool ».

Ces conventions organisent la mise à disposition, aux filiales, de moyens mis en commun (notamment dans les domaines de la gestion du personnel, de la gestion financière, des systèmes d'information, de la communication).

La Miilos a relevé que la mise en œuvre de ce type de convention peut entraîner le non-respect des règles relatives aux conventions réglementées. En effet la « convention de pool » fait intervenir des dirigeants et/ou actionnaires communs. Elle doit, à ce titre, être soumise aux procédures d'autorisation et de contrôle prévues pour les conventions réglementées. L'autorisation préalable du conseil d'administration (ou de surveillance) est ainsi requise et le dirigeant « intéressé » ne doit pas prendre part au vote. La convention doit être communiquée par le président du conseil au commissaire aux comptes et signalée par ce dernier dans un rapport spécial.

Cette lecture des textes est confirmée par la jurisprudence (CA Paris 18 décembre 1990, CA Paris 6 février 1998, Cass.Com. 21 février 2001) qui considère que les conventions d'assistance entre sociétés ayant des administrateurs communs, doivent être soumises à la procédure de contrôle prévue par l'article L. 225-38 du Code de commerce.

Ces conventions de mise à disposition de moyens entre maison-mère et filiales peuvent également concerter des échanges économiques assimilables à des prestations de service. Elles doivent de ce fait être analysées au regard des règles relatives à la commande publique.

La Miilos a relevé, dans certains cas, l'absence de mise en concurrence des prestations, dans une situation qui ne relève pas de l'exception « *in house* » (prestation d'une société mère à sa filiale).

La position de la Miilos a été contestée par les organismes concernés qui font valoir que la mise en commun de moyens porte principalement sur des fonctions supports (informatique, ressources humaines, assistance financière et comptable, secrétariat général, communication) spécifiques au groupe, et correspondent à des services très spécifiques qui n'existent pas sur le marché concurrentiel. La Miilos a relevé que les services rendus aux membres dépassaient largement les « *frais communs de groupe* » et incluaient des prestations bancales, disponibles sur le marché (assistance à maîtrise d'ouvrage, prestations comptables, financières et informatiques banalisées).

Par ailleurs, ce montage juridique fait bénéficier les remboursements de la filiale à la maison-mère d'une exonération de TVA, sous certaines conditions, en application de l'article 261-B du Code général des impôts.

Les carences du contrôle des prestations internes au groupe

Le fait que des prestations soient réalisées entre membres d'un même groupe, ou entre le membre d'un groupe et une structure de moyens communs (GIE, association de moyens) ne dispense pas le bénéficiaire de la prestation d'en contrôler l'effectivité et la qualité.

Les principales règles applicables pour le contrôle des prestations sont les suivantes :

- les marchés de prestations de service (ou de travaux) font obligatoirement l'objet d'un contrat écrit lorsque leur montant est égal ou supérieur aux seuils justifiant la mise en œuvre des procédures formalisées (décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 et ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005). Le seuil est fixé à 5 000 000 € HT pour les travaux et à 200 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services ;
- une facture doit être établie lors de toute prestation de service ou de toute vente de marchandise entre professionnels, en vertu de l'article L 441-3 du Code de commerce. La facture doit mentionner notamment le nom des parties ainsi que leur adresse, la date de la vente ou de la prestation de service, la quantité, la dénomination précise, le prix unitaire hors TVA des produits vendus et des services rendus, ainsi que toute réduction de prix et la date la date à laquelle le règlement doit intervenir.

Dans le cadre du contrôle de filiales d'un groupe national, la Miilos a constaté l'absence totale de contrôle pour les prestations fournies par les associations de moyens du groupe. Malgré le bénéfice de moyens communs, les sociétés concernées affichaient des coûts de gestion élevés. De plus, les prestations des associations de moyens n'avaient pas fait l'objet d'une mise en concurrence, alors que la présence de partenaires « purement » privés dans ces associations, conduisait à exclure l'exemption du « in house » dans ces relations.

Dans un autre cas, des prestations communes étaient imputées aux différents bénéficiaires sans qu'à aucun moment les règles de répartition n'aient été négociées ni approuvées par les bénéficiaires.

Le non-respect du caractère auxiliaire de l'activité des GIE « HLM » et l'absence de moyens propres de certaines sociétés du groupe « HLM »

Ce type d'irrégularité est très répandu dans les SCP (voir partie SCP supra) et moins répandu dans les OPH et les SA d'HLM. Les 2 cas constatés dans les organismes contrôlés en 2012 ne concernent que deux petites SA d'HLM en voie d'extinction.

Les sociétés d'HLM sont investies d'une mission d'intérêt général pour laquelle elles bénéficient d'un « mandatement » au sens du droit communautaire. Les éléments génériques de ce mandat sont décrits dans l'article L. 411-2 du CCH et précisés, organisme par organisme, dans les CUS. Les sociétés d'HLM doivent être en capacité de pouvoir exercer leurs missions et disposer de moyens propres suffisants afin de conserver une autonomie de décision et un pouvoir de contrôle.



L'absence de moyens propres est liée au recours à des GIE qui remplissent l'ensemble des fonctions d'une société. Cette situation met également le GIE dans l'illégalité, car en contradiction avec la règle du caractère nécessairement « auxiliaire » de son activité par rapport à celle de ses membres (Code de commerce). Lorsqu'un GIE absorbe l'ensemble du personnel de direction générale d'un organisme HLM, le caractère auxiliaire de son activité du GIE n'est plus respecté.

6.5

ANALYSE CRITIQUE DES CONSÉQUENCES DE LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR HLM SUR LES COUTS DE GESTION

Le postulat économique selon lequel l'accroissement de la taille des organismes et des groupes d'organismes par diversification horizontale et/ou intégration verticale avec la mise en place de moyens communs diminue les coûts de gestion par logement n'est pas vérifié dans les faits.

En effet, l'expansion des groupes s'accompagne généralement de la mise en place d'une « technostucture » lourde, dont le coût de fonctionnement pèse sur les coûts de gestion au logement et dont la valeur ajoutée, en termes de qualité de service rendu aux locataires, reste parfois à démontrer.

Le caractère extrêmement limité des effets d'échelle dans la réduction des coûts de gestion au logement constitue une donnée figurant dans la publication annuelle de la DGALN/DHUP septembre 2012 « Les organismes de logement social, Chiffres clés 2010, Le logement social en France ». Ainsi, les données BOLERO, qui reposent sur une analyse périodique quasi exhaustive des données relatives à l'ensemble des OPH et des SA d'HLM, indiquent avec constance une faible variation des coûts de gestion par logement en fonction de la taille des organismes.

Pour l'année 2010, les résultats sont les suivant :

Parc inférieur à 3 000 logements	1 060 € par logement géré
Parc compris entre 3 000 et 6 000 logements	990 € par logement géré
Parc compris entre 6 000 et 12 000 logements	1 010 € par logement géré
Parc supérieur à 12 000 logements	1 080 € par logement géré

Les constats de la Miilos confirment cette analyse. Dans les organismes contrôlés en 2012, aucune variation significative des coûts en fonction de la taille n'est mise en évidence. La gestion de logements locatifs sociaux constitue une activité normée et le modèle économique de gestion est, au-delà d'une taille critique du patrimoine, peu sensible à l'accroissement du parc géré. Un nombre minimal de logements (taille critique) est nécessaire pour amortir les compétences indispensables,

ce qui explique la remontée des coûts pour les organismes de petite taille. Les organismes de faible taille (moins de 1500 logements) occupent une place de plus en plus réduite dans le parc d'HLM et certains parviennent à réduire au minimum leurs coûts de structure par un large recours à la sous-traitance.

Les caractéristiques économiques et techniques de l'activité de gestion de logements locatifs sociaux (gestion de proximité exigeant une présence au plus près des locataires), le choix de restructuration fait dans l'objectif d'une rationalisation géographique du patrimoine, conduisent à penser que la concentration géographique du patrimoine constitue l'élément prépondérant de la maîtrise des coûts de gestion. Les données de la Miilos, qui permettent de classer les organismes selon la dispersion géographique de leur patrimoine, confirment cette analyse :

Coût de gestion selon la dispersion géographique du patrimoine

Dispersion géographique du patrimoine	Coût de gestion médian au logement
Organismes communaux ou intercommunaux	937 €
Organismes départementaux	1 006 €
Organismes régionaux et interrégionaux	1 114 €

A partir des données BOLERO, il apparaît que la médiane des coûts de gestion des SA d'HLM est nettement supérieure à celle des OPH (1 100 € contre 980 € en 2010). Ce constat est à rapprocher du fait que les OPH, dont le périmètre d'action est le territoire de la collectivité de rattachement, ont un patrimoine géographiquement regroupé.

Dans les organismes contrôlés en 2012, l'appartenance à un groupe HLM ne conduit pas mécaniquement à une diminution des coûts de gestion par logement. Les organismes appartenant à des groupes ont une médiane des coûts de gestion (1 047 € par logement) au même niveau que celle des organismes qui n'appartiennent pas à un groupe (1 045 € par logement).

Reste à examiner la sensibilité des coûts de gestion à la mise en commun de moyens au sein des groupes. La Miilos a calculé le coût de gestion médian des organismes appartenant à des groupes qui ont une part significative de leurs moyens mutualisés au sein de GIE ou d'associations de gestion. Sont exclus de l'assiette du calcul les organismes appartenant à des groupes ayant recours à des prestations communes limitées, de type « conventions de pool ». La mise en commun de moyens ne permet pas de réduire mécaniquement les coûts de gestion (la médiane est de 1 105 € par logement pour les organismes participant à des mises en commun de moyens contre 1 022 € par logement pour les autres). Comme expliqué supra, le contrôle des structures de moyens communs par les bénéficiaires est défaillant. Dans différents cas, l'existence de dirigeants communs au « prestataire » et au bénéficiaire de la « prestation » conduit à des situations d'amalgame « contrôleur / contrôlé » et de risque de conflit d'intérêts qui encouragent la montée des coûts, voire le laxisme dans le contrôle de l'efficience des « prestations ».

Cette situation apparaît critiquable, à la fois du point de vue de l'utilisation optimale des fonds publics et de l'exigence de rigueur qui doit conduire toute gouvernance.

Les conclusions suivantes se dégagent de cette double analyse économique et statistique :

- Au-delà de la taille critique de 1 500 logements, la croissance de la taille des organismes n'est pas un facteur de réduction des coûts de gestion. La réduction progressive de la place des organismes de moins de 1 500 logements est maintenant suffisamment avancée pour avoir produit quasiment tous ses effets.
- Le regroupement géographique du patrimoine a un effet significatif sur les coûts de gestion. Cet objectif recherché dans la majorité des restructurations constatées dans les organismes contrôlés en 2012 peut justifier a priori la poursuite du mouvement.
- L'appartenance à un groupe ne produit pas mécaniquement un effet favorable sur les coûts de gestion et la trop forte concentration des moyens dans des GIE ou associations de gestion peut se révéler être un facteur d'augmentation des coûts de gestion des logements sociaux.

La Miilos ne conclut pas pour autant à l'absence d'avantages dans l'organisation en groupes d'HLM. Les groupes d'HLM sont porteurs d'innovation sociale et technique. La structure de leurs coûts de gestion est, de ce fait, différente et le niveau du service rendu au locataire est supérieur à celui d'un organisme isolé.

Par ailleurs, l'organisation en groupes d'HLM permet une meilleure allocation des ressources financières en fonction des besoins des territoires.

Cette exploitation des constats opérés dans les organismes contrôlés en 2012, et les conclusions qui s'en dégagent sur l'influence de l'appartenance à un groupe et de l'existence de moyens communs sur les coûts de gestion sont conformes à l'analyse faite en 2011 par la Miilos.



6.6

CONCLUSION GÉNÉRALE SUR LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR HLM

- Les constats opérés par la Miilos dans les organismes contrôlés en 2012 mettent en évidence les progrès rapides de la « restructuration » du secteur HLM. Sur 103 organismes contrôlés en 2012 (hors SCP), 22 ont connu, au cours de la période contrôlée, la conclusion, la mise en route opérationnelle, ou l'élaboration d'un projet de restructuration.
- La grande majorité des restructurations HLM vise à une plus grande « concentration » géographique du patrimoine géré, ce que l'analyse confirme comme facteur de réduction des coûts de gestion.
- L'appartenance à un groupe HLM ne conduit pas mécaniquement à une diminution des coûts de gestion par logement ; dans les groupes, ce coût intègre une part d'innovation sociale et technique, ce qui rend la comparaison plus difficile. Le développement de structures de coopération non contrôlées peut parfois avoir une influence négative sur les coûts de gestion.
- Les trois quarts des SAHLM contrôlées en 2012 sont intégrées à des groupes HLM, au sein desquels des modalités de coopération diverses et variées sont mises en œuvre. Les modalités de coopération inter organismes génèrent des irrégularités et se situent parfois dans des zones grises à l'intersection des différentes réglementations applicables ; elles posent toujours des problèmes complexes de sécurisation juridique.

Les infractions les plus fréquentes sont le non-respect des critères de la situation « in house », le non-respect des règles de la commande publique, le cumul de fonctions, le non-respect des conventions réglementées, la réduction de certains organismes à des « coquilles vides » par externalisation des moyens.

- Les organismes de moins de 1500 logements ne gèrent plus qu'une part marginale du parc social et la réduction de leur place semble avoir produit quasiment tous ses effets.
- Le secteur des SCP (les coopératives HLM) pose un problème global d'organisation et de fonctionnement : les SCP sont peu actives, souvent inactives ; elles ont perdu leur caractère coopératif et fonctionnent de fait, au sein de leur groupe d'appartenance, comme des filiales dédiées à l'accession. Elles ne disposent généralement plus des moyens propres nécessaires à l'exercice de leur activité de façon autonome. Les contrôles mettent en évidence un grand nombre de carences et d'irrégularités dans leur gouvernance.

7

**LES MOYENS MIS EN OEUVRE PAR
LA MIILOS**

7.1

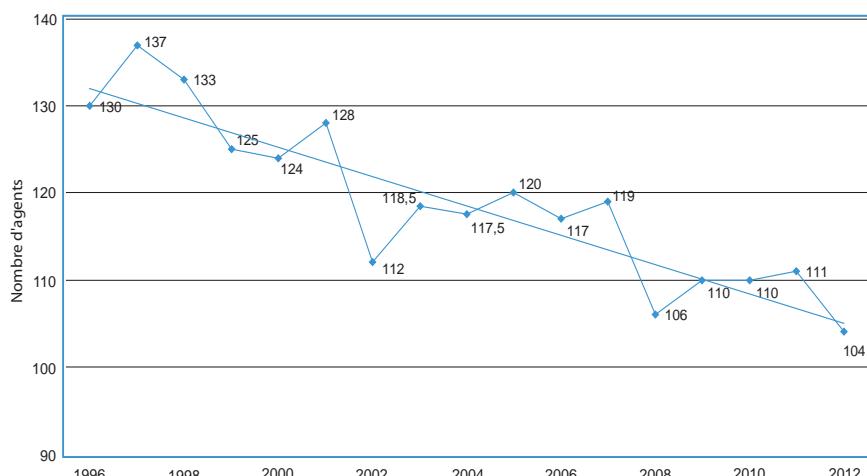
LES RESSOURCES HUMAINES

En 2012, les effectifs de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) ont sensiblement diminué. Les emplois budgétaires mis à sa disposition s'établissent à 101,2 ETP.

Au 31 décembre 2012, la Miilos compte 104 agents (y compris deux postes de vacataires) issus notamment de quatre ministères : ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL), ministère de l'économie et des finances (MEFI) et ministère du budget (MB), à raison de :

- 91 agents pour le MEDDE et le METL (87,5 % des effectifs),
- 10 agents pour le MEFI (9,6 %),
- 3 agents pour le MB (2,9 %).

Évolution des effectifs de la Miilos depuis 1996



L'évolution constatée au 31 décembre 2012 confirme la tendance à une diminution constante des effectifs. En 2012, le recrutement net d'agents est négatif (13 arrivées pour 19 départs), il met en exergue le nombre total de postes vacants (au nombre de 9, dont 1 poste resté vacant entre le 1er janvier et le 31 décembre 2012) suite à un changement d'affectation, à un départ à la retraite ou resté vacant depuis plusieurs cycles de mutation.

Le projet de fusion annoncé entre la Miilos et l'Anpeec depuis plusieurs années explique vraisemblablement la moindre attractivité de la Mission, qui peine à recruter notamment sur les emplois support au siège.

LES MOUVEMENTS

Départs

En 2012, 19 agents (10 inspecteurs-auditeurs et 9 agents exerçant des fonctions support) ont quitté la Miilos portant le taux de sortie²⁹ à 18 % contre 11 % en 2011. Sur les 12 départs constatés cette année, 6 ont pour motif un départ à la retraite.

A ce titre, on constate que l'âge moyen de départ à la retraite a été de 62 ans en 2012 contre 61 ans en 2011, soit une moyenne légèrement supérieure à la moyenne nationale de 61,5 ans.

La pyramide des âges de la Miilos indique que, dans les prochaines années, certaines délégations pourraient connaître une situation caractérisée par un turn over élevé en raison de départs à la retraite relativement importants. En pratique, les départs réels sont inférieurs aux prévisions. Toutefois, le nombre de départs à la retraite demeure significatif pour une structure de petite taille comme la Miilos.

Arrivées

En 2012, 13 agents ont rejoint la Miilos, portant le taux d'entrée³⁰ à 12,5 % contre 16 % en 2011.

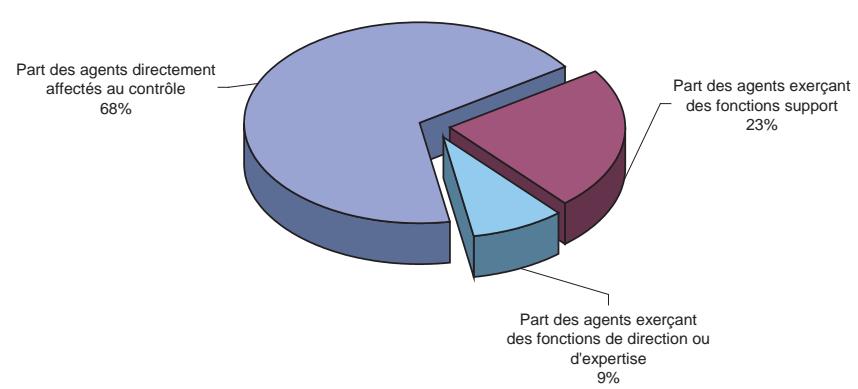
Les arrivées concernent principalement des agents exerçant des fonctions d'inspecteurs-auditeurs, « tirées » par les mutations des agents de la délégation de Lille. Le siège connaît encore des difficultés de recrutement qui découlent plus largement de la faible représentation du domaine du Logement au sein de l'administration centrale, mais aussi de l'indécision sur le projet de fusion entre l'Anpeec et la Miilos.

Les inspecteurs-auditeurs ont un turn over³¹ de 17,30 % contre 16 % en 2011, celui des agents exerçant des fonctions support atteint 13,46 % contre 16 % en 2011.

LA PHOTOGRAPHIE DES EFFECTIFS

Répartition des effectifs en 2012

Siège	25
Délégation de Paris	21
Délégation de Lille	11
Délégation de Nancy	8
Délégation de Nantes	8
Délégation de Lyon	12
Délégation de Toulouse	9
Délégation de Marseille	10
Total	104



²⁹ taux de sortie = nombre de départs/nombre d'agents

³⁰ taux d'entrée = nombre d'entrées/nombre d'agents

³¹ turn over = (entrées + sorties)/effectif

Les agents directement affectés au contrôle dans les délégations interrégionales représentent 68 % des effectifs. La part des agents exerçant des missions de direction et/ou d'expertise s'élève quant à elle à 9 %. Au total, ce sont donc un peu plus des trois quarts des agents qui exercent des missions relevant du cœur de métier de la Miilos.

Les agents intervenant dans les missions d'appui et support (RH, budget, informatique, formation, assistance de proximité, documentation, etc...) représentent 23 % des effectifs.

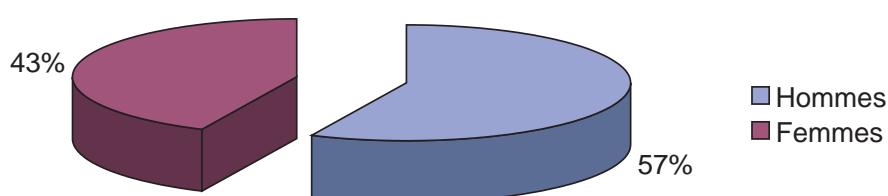
LES INSPECTEURS-AUDITEURS

Sur les 62 inspecteurs-auditeurs affectés à la Miilos, 47 % opèrent dans la spécialité comptable et financière et 53 % dans la 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	4	5	9
Délégation de Nancy	3	3	6
Délégation de Nantes	2	4	6
Délégation de Lyon	5	5	10
Délégation de Toulouse	3	4	7
Délégation de Marseille	4	4	8
Total	29	33	62

LA RÉPARTITION DES AGENTS PAR SEXE

Répartition hommes/femmes (toutes catégories et fonctions confondues) en 2012



En termes de sexe, la structure de la Miilos assure une représentation des femmes stable entre 2012 (43 %) et 2011 (43 %). Les femmes sont sur-représentées dans la catégorie B (73 % des effectifs de la catégorie) et dans la catégorie C (90 % des effectifs de la catégorie), mais le poids de la catégorie A/A+, où les hommes sont majoritaires, reste prépondérant.

Cette stabilité globale cache des disparités, par exemple, les agents de catégorie A+ sont pour 61 % des hommes en 2012 contre 59 % en 2011.

7.2

LA FORMATION PROFESSIONNELLE

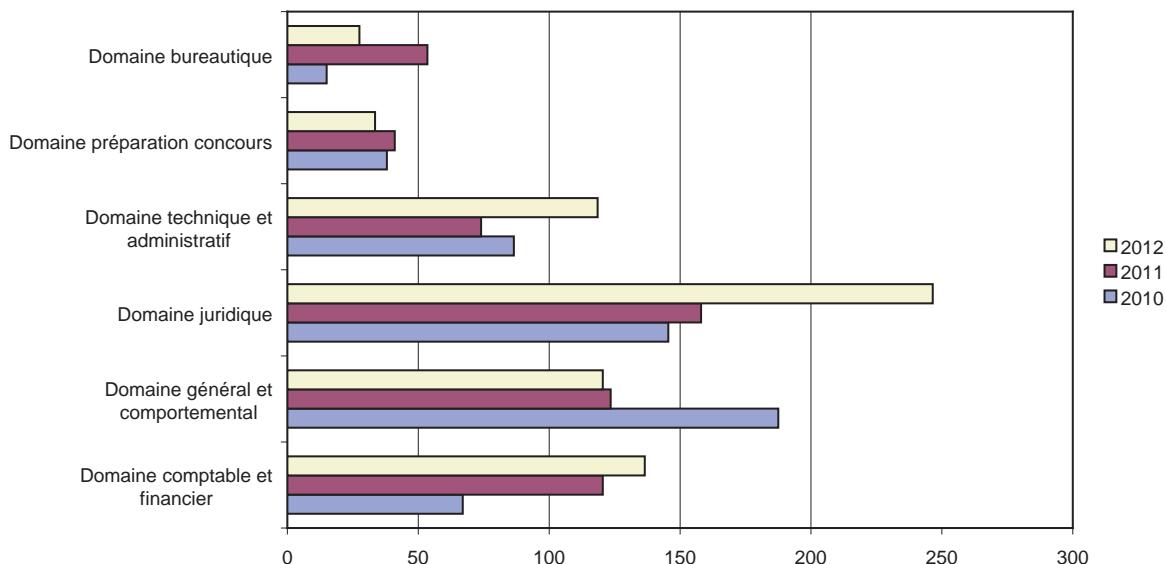
L'année 2012 a permis :

- de consolider des actions proposées par des intervenants extérieurs dans le domaine comptable et financier,
- d'asseoir des actions de formation interne (avec la DHUP « Les rapports locatifs », avec l'appui des formateurs internes « Loyers » - « Attribution et accès au logement »),
- de développer des journées « FOCUS » dédiées à des thématiques métier.

LE BILAN GÉNÉRAL DE LA FORMATION

En 2012, 683 jours de formation ont été assurés contre 570,5 en 2011, soit une augmentation de 19,7 % par rapport à 2011. Sur ce total, 168 journées ont concerné les nouveaux arrivants.

Evolution du nombre de journées de formation de 2010 à 2012 par domaine



Répartition des thématiques de formation suivies en 2011 et 2012

Domaines de formation	Nombre de jours de formation suivis en 2011	Nombre de jours de formation suivis en 2012
Comptable et financier	120,5	136,5
Connaissances générales/comportement	123,5	120,5
Juridique	158	246,5
Technique et administratif	74	118,5
Bureautique et informatique	53,5	33,5
Concours et examens	41	27,5
Total	570,5	683

L'offre de formation continue à être tirée en 2012 par les sessions de formation comptable et financière qui enregistrent une hausse de 13 % par rapport à 2011.

En outre, les journées juridiques se pérennisent et sont particulièrement suivies ; le domaine juridique enregistre une augmentation significative de 56 % entre 2011 et 2012 due à la mise en place de sessions de formation relatives au droit des sociétés et au droit du travail.

En 2012, 103 agents ont pu bénéficier des offres de formation proposées, ce qui correspond à plus de 6,6 jours en moyenne de formation par agent, à comparer au niveau moyen global observé pour la formation continue dans la Fonction Publique d'État (3,6 jours) et au ministère de l'Écologie (2,5 jours). Toutefois, la taille de la structure et le fort pourcentage d'agents de catégorie A formés sont des facteurs déterminants.

LE BUDGET DE LA FORMATION

Budget	AE 2011	CP 2011	AE 2012	CP 2012
Miilos	37 040 €	37 040 €	61 710 €	61 710 €
Enveloppe complémentaire du SG-MEDDE	988 €	988 € (*)	1 215 €	1 215 €
Total	38 028 €	38 028 €	62 485 €	62 485 €

(*) 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 62 485 € de crédits de paiement exécuté (hors Titre 2 « Dépenses de personnel »). Il représente plus de 12 %³² du budget de fonctionnement de la Miilos.

³²calculé sur le budget défafqué de la réserve réglementaire

7.3 LES RELATIONS SOCIALES

En 2012, trois comités techniques spéciaux se sont réunis, les 16 février, 27 juin et 21 novembre.

Le comité technique spécial (CTS) de la Miilos s'est réuni selon les modalités fixées par le décret n°2011-184 du 15 février 2011, qui modifie les règles d'organisation, de composition, d'attributions et de fonctionnement des comités techniques.

Le CTS a été consulté sur différents sujets intéressant la vie de la structure et en particulier sur le projet de fusion entre la Miilos et l'Anpeec, sur la gestion des ressources humaines, sur l'organisation des services.

7.4 LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET

En 2012, la dotation budgétaire de la Miilos, allouée par la loi de finances initiale, s'est élevée à 617 730 € en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Cette dotation a fait l'objet d'une mise en réserve de 6 %.

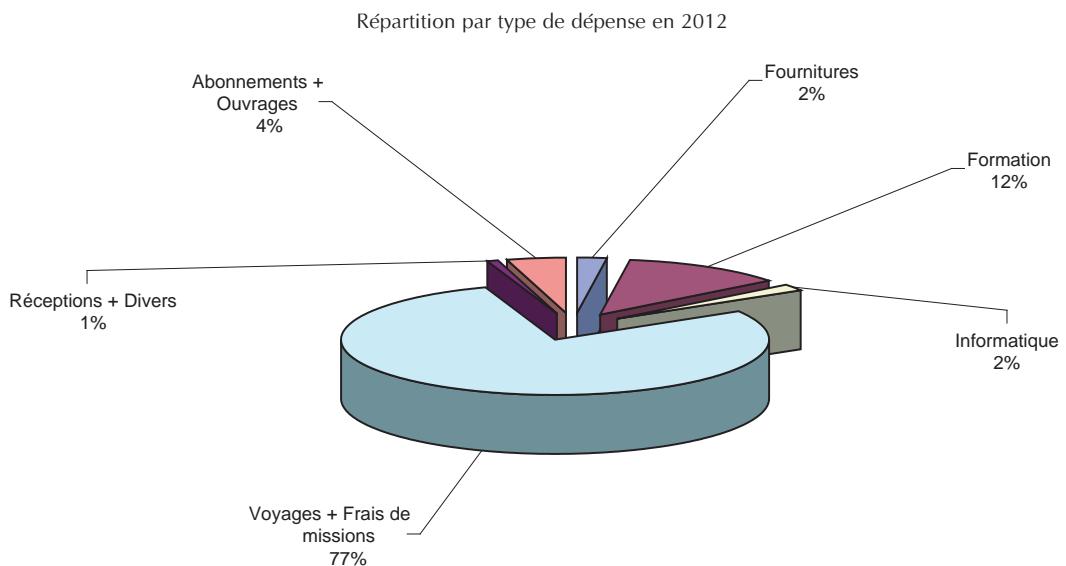
Au final, les crédits mis à disposition de la Miilos, après diverses mises en réserve, se sont établis à 476 146 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

En plus de ces crédits, qui sont inscrits sur le programme 135 du MEDDE, « développement et amélioration de l'offre de logement » (DAOL), la Miilos bénéficie d'une dotation allouée par le ministère de l'économie et des finances consacrée essentiellement au paiement des frais de mission de ses agents dans le cadre des contrôles sur place.

Les principaux postes de dépenses sont les suivants :

En €	2010	2011	2012
Frais de déplacement	366 722 €	365 509 €	346 074 €
Matériel informatique	28 241 €	14 457 €	8 841 €
Abonnement et documentation	25 550 €	41 623 €	19 135 €
Formation	42 692 €	13 973 €	61 710 €
Autres (frais de représentation, etc...)	12 164 €	15 518 €	6 930 €
Total	475 369 €	451 080 €	442 690 €

Source Chorus / prog.135



Les frais de déplacement s'élèvent à 346 074 € et représentent environ 78 % du budget de fonctionnement de la Miilos.

LE FONCTIONNEMENT DES DÉLÉGATIONS DE LA MIilos

Le MEDDE 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 5 500 € par agent (dépenses de fonctionnement courant des services, réparation de matériel, formations locales, affranchissement, téléphonie, etc...).

7.5 LES SYSTÈMES D'INFORMATION

Le système de gestion de données de la Miilos s'articule autour d'applications « métiers » fortes.

LE RÉFÉRENTIEL DE CONTRÔLE

La pratique du contrôle fait largement appel à l'expérience professionnelle et à la faculté de discernement des équipes de contrôle car le contrôle ne se borne pas à un ensemble de vérifications « mécaniques ».

Les équipes de contrôle disposent d'un « référentiel de contrôle », se présentant sous la forme d'un « wiki », qui fixe le socle permanent sur lequel repose le contrôle, énumère la « check list » des questions auxquelles doit répondre tout rapport et signale les situations les plus fréquemment rencontrées.

Le référentiel est abordé en termes de :

- recueil et saisie des données et informations nécessaires au contrôle (prise de connaissance) ;
- questionnement et problématique ;
- méthodes et outils pour l'exploitation des données et des informations recueillies pour apporter les réponses attendues ;
- mise en forme des conclusions du contrôle : rapport-type et éditions.

Il est complété par des ressources générales d'aides au contrôle tels que : la documentation générale, les notes de doctrine, les outils de contrôle, les supports de formation, les documents de références juridiques, les statistiques nationales et régionales et les liens vers des sites Internet institutionnels ou d'informations.

Afin qu'il puisse répondre activement aux attentes des équipes de contrôle, des mises à jour en termes de contenu, ainsi que l'actualisation des textes réglementaires, sont effectuées en permanence.

L'APPLICATION DE PROGRAMMATION ET DE SUIVI DES CONTRÔLES (APSC)

L'Application de Programmation et de Suivi des Contrôles (APSC) constitue la mémoire vivante de la Miilos.

Il s'agit d'une vaste base de données sur les organismes contrôlés (avec un historique des rapports depuis 1982 et les rapports numérisés depuis 1995), la programmation des contrôles, le suivi des rapports de contrôle et des suites données aux rapports.

Elle permet, en interne, la mise à disposition permanente des rapports de contrôles et de divers documents annexes ainsi que de multiples informations concernant les organismes.

L'APPLICATION DE SAISIE DES INDICATEURS DE LA MIILOS (ASIM)

L'Application de Saisie des Indicateurs de la Miilos (ASIM) a été mise en place pour répondre à différents besoins :

- un besoin de conservation et d'actualisation d'informations et de données concernant les organismes contrôlés ;
- un besoin de capitalisation et d'exploitation d'un ensemble d'indicateurs, nécessaire pour l'écriture des fiches récapitulatives des rapports ainsi que pour la production du rapport annuel d'activité.

LE REQUÊTEUR

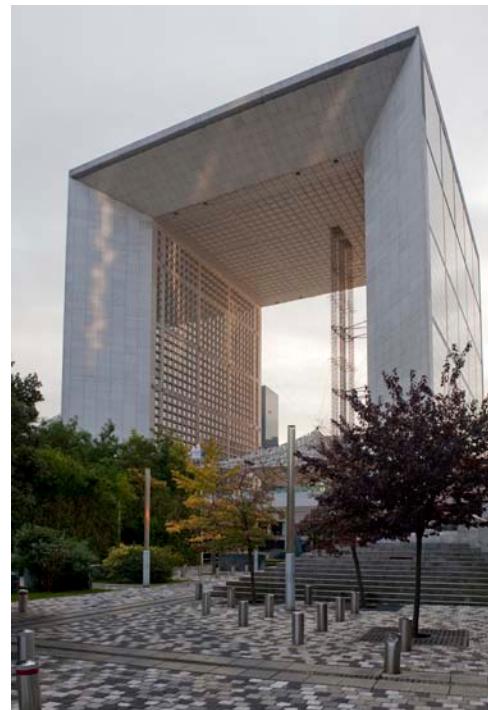
L'application « requêteur » est un système unifié d'interrogation de données. Elle permet d'interroger l'ensemble du système de gestion de données de la Miilos, de sortir les tableaux de suivi des contrôles ou encore d'aider à la programmation des organismes à contrôler.

L'ACTIVITÉ DE LA CELLULE « INFORMATIQUE »

La cellule « informatique » apporte un appui technique traditionnel aux utilisateurs de la Miilos. Cet appui 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 de la Miilos durant l'année 2012, qu'il s'agisse d'applications relatives aux fonctions de contrôle (APSC, ASIM, etc.) ou d'applications relatives aux fonctions support (comme la création d'une interface de saisie pour la base « formation » et de mise à jour pour enregistrer les formations externes et automatiser les extractions).

Le budget du matériel informatique a fortement décrû en 2012, la Mission ayant pour politique de ne renouveler que le matériel obsolète et de s'appuyer en tant que de besoin sur le marché du MEDDE dans ce cas. Par ailleurs, le budget se compose essentiellement de consommables.



8

ANNEXES

8.1

TABLEAUX CROISÉS DES ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DÉFINITIF EN 2012

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Alsace	Nancy	2012-035	SEM L'Action immobilière de Sélestat et Environs	SEM	191
Alsace	Nancy	2011-070	Les terrasses	GIE	
Alsace	Nancy	2011-062	SA HLM Mulhousienne des Cités Ouvrières	SAHLM	5 237
Alsace	Nancy	2011-080	Nouveau Logis de l'Est	SAHLM	3 671
Aquitaine	Toulouse	2011-112	Mesolia Habitat	SAHLM	7 786
Aquitaine	Toulouse	2012-005	SEM La-Teste-de-Buch	SEM	296
Aquitaine	Toulouse	2011-038	HABITELEM	SAHLM	3 819
Auvergne	Lyon	2010-138	OPH de Montluçon	OPH	5 180
Auvergne	Lyon	2011-052	OPH de Haute-Loire	OPH	6 627
Bourgogne	Lyon	2011-145	SCIC Habitat Bourgogne	SAHLM	8 118
Bretagne	Nantes	2011-065	OPH de Quimper-Cornouaille	OPH	8 439
Centre	Paris	2011-071	Nouveau Logis Centre Limousin	SAHLM	5 040
Centre	Paris	2011-142	ICF Habitat Atlantique	SAHLM	12 354
Centre	Paris	2011-123	OPH de Loir-et-Cher	OPH	8 513
Centre	Paris	2011-104	OPH L'Habitat Drouais	OPH	5 243
Centre	Paris	2012-080	Touraine Logement	SAHLM	4 036
Centre	Paris	2011-057	OPH de Chateaudun	OPH	2 197
Centre	Paris	2011-105	OPH d'Orléans	OPH	8 772
Centre	Paris	2011-107	Logis Cœur de France	SCIC	
Champagne	Nancy	2011-119	OPH de Châlons-en-Champagne	OPH	6 146
Champagne	Nancy	2012-014	Vitry Habitat	SAHLM	4 290
Champagne	Nancy	2012-036	L'Escale Habitat Jeunes	Asso	
Corse	Marseille	2011-047	OPH de la Corse-du-Sud	OPH	1 783
Franche-Comté	Lyon	2011-116	OPH de Saint-Claude	OPH	1 671
Franche-Comté	Lyon	2011-115	Cap Habitat	Divers	
Ile-de-France	Paris	2012-026	OPH de Drancy	OPH	5 871
Ile-de-France	Paris	2011-150	SCP d'HLM Notre Cottage Accession	SCP	

ANNEXES

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Ile-de-France	Paris	2012-047	Aedificat	SAHLM	4 574
Ile-de-France	Paris	2012-078	AXIMO (ex HLM Réunies)	SAHLM	2 669
Ile-de-France	Paris	2011-143	SIEM de la ville de Paris	SEM	10 119
Ile-de-France	Paris	2011-140	SAIEM de Rambouillet	SEM	935
Ile-de-France	Paris	2011-139	ERIGERE	SAHLM	6 501
Ile-de-France	Paris	2012-074	La Vincennoise	SAHLM	458
Ile-de-France	Paris	2012-028	OPH du Kremlin-Bicêtre	OPH	1 865
Ile-de-France	Paris	2012-048	Coopérative d'Accession Sociale à la Propriété (CAPS)	SCP	
Ile-de-France	Paris	2011-135	Société de gérance des immeubles municipaux	SEM	12 621
Ile-de-France	Paris	2012-072	OPH de Bagneaux-Poligny-Nemours (OPH Val du Loing Habitat)	OPH	2 187
Ile-de-France	Paris	2011-129	Immobilière du Moulin Vert	SAHLM	5 879
Ile-de-France	Paris	2011-068	Le Logement Urbain	SAHLM	4 346
Ile-de-France	Paris	2011-128	Association pour le Développement des Foyers	Asso	9 200
Ile-de-France	Paris	2012-049	SA HLM de la Plaine de France	SAHLM	1 237
Ile-de-France	Paris	2011-121	La Résidence Urbaine de France	SAHLM	6 072
Ile-de-France	Paris	2011-073	OPH Argenteuil-Bezons	OPH	11 411
Ile-de-France	Paris	2011-076	OPH d'Ivry-sur-Seine	OPH	6 375
Ile-de-France	Paris	2011-098	OPH de Bonneuil-sur-Marne	OPH	2 617
Ile-de-France	Paris	2011-120	SCP d'HLM Domefi	SCP	
Ile-de-France	Paris	2012-029	OPH de Courbevoie	OPH	4 187
Ile-de-France	Paris	2011-138	Valestis	SAHLM	6 689
Ile-de-France	Paris	2010-126	Trois Moulins Habitat	SAHLM	15 593
Ile-de-France	Paris	2011-099	Association pour le Logement des Familles et des Isolés	Asso	
Ile-de-France	Paris	2010-167	BATIGERE Ile de France	SAHLM	16 803
Ile-de-France	Paris	2010-163	SA HLM Logement et Gestion Immobilière pour la région Parisienne	SAHLM	35 190
Ile-de-France	Paris	2011-109	OPH de Villemomble	OPH	1 658

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Ile-de-France	Paris	2011-088	Résidences sociales d'Ile de France	SAHLM	0
Ile-de-France	Paris	2011-089	OPH d'Aulnay-sous-Bois	OPH	2 544
Ile-de-France	Paris	2012-063	SAEM de construction de Maisons-Laffitte	SEM	349
Ile-de-France	Paris	2011-108	SCP d'HLM Yvelines Mantois	SCP	
Ile-de-France	Paris	2011-097	OPH de Villeneuve-Saint-Georges	OPH	2 747
Languedoc	Marseille	2011-084	OPH de Sète	OPH	2 581
Languedoc	Toulouse	2011-077	OPH de l'Hérault	OPH	10 936
Languedoc	Marseille	2011-034	OPH du Grand Narbonne	OPH	3 394
Languedoc	Marseille	2011-086	FDI SACICAP	SACICAP	
Limousin	Toulouse	2010-129	SCP d'HLM de la Corrèze	SCP	744
Limousin	Toulouse	2011-035	OPH de Brive-la-Gaillarde	OPH	3 166
Pays de la Loire	Nantes	2012-016	OPH de Saint-Nazaire	OPH	8 756
Pays de la Loire	Nantes	2011-066	OPH de Sarthe	OPH	15 232
Pays de la Loire	Nantes	2012-001	AGROPOLIS	Asso	
Pays de la Loire	Nantes	2011-063	Mancelle d'Habitation	SAHLM	3 928
Pays de la Loire	Nantes	2011-134	SAIEM de la ville du Mans	SEM	1 722
Pays de la Loire	Nantes	2011-133	OPH de Cholet	OPH	6 044
Pays de la Loire	Nantes	2011-132	SAEM de construction de la ville de Roche-sur-Yon	SEM	1 174
Lorraine	Nancy	2011-019	BC Ressources	Asso	
Lorraine	Nancy	2011-029	SCP d'HLM La Moselle - Maison Familiale	SCP	0
Lorraine	Nancy	2010-161	BATIGERE SAREL	SAHLM	10 790
Lorraine	Nancy	2010-141	Batigère Ressources	GIE	
Lorraine	Nancy	2011-005	SA HLM Logement et Gestion Immobilière pour la région Est	SAHLM	13 256
Lorraine	Nancy	2011-126	OPH de Nancy	OPH	6 531
Lorraine	Nancy	2010-143	Présence Habitat	SAHLM	1 838
Lorraine	Nancy	2012-044	SAEM de Villerupt	SEM	347

ANNEXES

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Lorraine	Nancy	2011-111	OPH de Toul	OPH	2 451
Lorraine	Nancy	2011-021	BC Compétences	Asso	
Midi-Pyrénées	Toulouse	2012-003	SA Promologis	SAHLM	20 000
Midi-Pyrénées	Toulouse	2011-079	OPH du Tarn	OPH	8 699
Midi-Pyrénées	Toulouse	2012-004	OPH de Castres	OPH	2 771
Midi-Pyrénées	Toulouse	2012-023	SA des Chalets	SAHLM	10 353
Midi-Pyrénées	Toulouse	2012-021	SCP d'HLM PromoPyrène	SCP	951
Midi-Pyrénées	Toulouse	2011-114	OPH du Gers	OPH	3 176
Midi-Pyrénées	Toulouse	2012-062	Société Coopérative Habitat Social PACT du Tarn	UES	
Midi-Pyrénées	Toulouse	2011-078	OPH de l'Ariège	OPH	3 649
Nord-Pas de Calais	Lille	2011-130	SA-UES Habitat PACT	UES	
Nord-Pas de Calais	Lille	2011-045	Société Régionale des Cités Jardins	SAHLM	4 293
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-007	OPH du Pas-de-Calais	OPH	39 196
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-006	OPH de Valenciennes	OPH	6 063
Nord-Pas de Calais	Lille	2011-096	SCP d'HLM Notre Foyer	SCP	0
Nord-Pas de Calais	Lille	2011-002	OPH du Nord	OPH	40 150
Nord-Pas de Calais	Lille	2011-044	SCP d'HLM Maisons d'En France Nord	SCP	
Nord-Pas de Calais	Lille	2011-095	Notre Logis	SAHLM	3 990
Nord-Pas de Calais	Lille	2011-131	PACT du Pas-de-Calais	Asso	
Basse-Normandie	Nantes	2012-034	SCP d'HLM CoproCal	SCP	0
Basse-Normandie	Nantes	2011-103	LOGIM	GIE	
Basse-Normandie	Nantes	2011-027	OPH du Calvados	OPH	18 650
Basse-Normandie	Nantes	2012-033	SCP d'HLM Logimanche	SCP	1
Basse-Normandie	Nantes	2012-032	SA Manche Calvados Habitation	SAHLM	50

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Basse-Normandie	Nantes	2011-102	SA HLM Aménagement Gestion Immobilière	SAHLM	6 439
Basse-Normandie	Nantes	2011-101	SA HLM de la Ville d'Alençon et de l'Orne	SAHLM	3 943
Basse-Normandie	Nantes	2011-117	SCP d'HLM La propriété familiale de l'Orne	SCP	
Basse-Normandie	Nantes	2012-031	SA HLM Coutances - Granville	SAHLM	3 722
Haute-Normandie	Lille	2012-060	Le Logement Familial de l'Eure	SAHLM	3 645
Haute-Normandie	Lille	2011-049	Quevilly Habitat	SAHLM	8 415
Haute-Normandie	Lille	2011-056	SAIEM AGIRE	SEM	2 930
Haute-Normandie	Lille	2011-050	SAEM de Normandie	SEM	4 735
Haute-Normandie	Lille	2011-072	Sodineuf	SAHLM	7 872
Picardie	Lille	2012-025	Val de France Résidences	SCP	159
Picardie	Lille	2011-003	COOP.Nord	SCIC	
Poitou-Charentes	Nantes	2012-066	OPH Habitat Nord Deux-Sèvres (ex OPAC Nord Deux-Sèvres)	OPH	4 392
Poitou-Charentes	Nantes	2012-015	OPH de la Vienne	OPH	10 489
Poitou-Charentes	Nantes	2011-064	OPH de l'agglomération de la Rochelle	OPH	7 220
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2011-093	OPH de Cannes et de la rive droite du Var	OPH	5 356
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2011-087	OPH du Vaucluse	OPH	9 397
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2011-118	SA Régionale de l'Habitat	SAHLM	1 197
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2011-125	Loger Marseille Jeunes	Asso	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2011-014	PACT Bouches du Rhône	Asso	431

ANNEXES

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2011-085	Immobilière Méditerranée	SAHLM	2 309
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2011-094	Société Cannoise de Construction et d'Aménagement	SEM	405
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2011-059	SIEM de la ville de Tarascon	SEM	295
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2009-128	Vaucluse Logement	SAHLM	12 671
Rhône-Alpes	Lyon	2011-146	Habitat Beaujolais Val de Saône	SAHLM	4 598
Rhône-Alpes	Lyon	2011-144	Thoisseyenne HLM	SAHLM	223
Rhône-Alpes	Lyon	2011-137	SA HLM Logement Alpes-Rhône	SAHLM	4 447
Rhône-Alpes	Lyon	2011-127	Le Toit Forézien	SCIC	2 822
Rhône-Alpes	Lyon	2010-150	Haute Savoie Habitat (OPH de Haute-Savoie)	OPH	14 499
Rhône-Alpes	Lyon	2011-091	OPH de l'Ain	OPH	24 656
Rhône-Alpes	Lyon	2011-090	OPH de Savoie	OPH	17 558
Rhône-Alpes	Lyon	2011-083	Association Grillon	Asso	200
Rhône-Alpes	Lyon	2011-016	IDEIS	SCIC	
Rhône-Alpes	Lyon	2011-060	CIL 2000 Habitat	Divers	2 500
Rhône-Alpes	Lyon	2011-053	SCIC Habitat Rhône Alpes	SAHLM	8 522
Dom-Tom	Siège	2011-152	SEM de Saint-Martin	SEM	9 429

8.2

LEXIQUE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS

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 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
MB	Ministère du Budget
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie
METL	Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement
MEFI	Ministère de l'Économie et des Finances
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
RSA	Revenu de Solidarité Active
SA d'HLM	Société Anonyme d'HLM
SAIEM	Société Anonyme Immobilière d'Économie Mixte
SACICAP	Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif pour l'Accession 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
SIEG	Service d'Intérêt Économique Général

SIEM	Société Immobilière d'Économie Mixte
SLS	Supplément Loyer Solidarité
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
UES	Union Économique et Sociale
USH	Union Sociale pour l'Habitat (union des différentes fédérations d'organismes d'HLM)
VEFA	Vente en l'état de Futur Achèvement
ZRR	Zones de Revitalisation Rurale
ZUS	Zone Urbaine Sensible

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Ministère de l'Economie et des Finances

Conception graphique MIILOS/SG

Impression/MEDDE/SG/SPSSI/ATL2

Crédit photo : ©MEDDE/ Arnaud Bouissou

Bernard Suard

Fonds STU

**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
<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
Patrick Besson : 03 83 17 02 80

NANTES

Bretagne, Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes
Philippe Suire : 02 72 74 79 60

PARIS

Île-de-France, Centre

Lucien Touzery, Jean-Michel Kehr, Hélène Roux : 01 40 81 21 09

TOULOUSE

Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées
Frédéric Perreau : 05 61 58 65 10