

Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social

Miilos

RAPPORT PUBLIC 2013



MINISTÈRE DU LOGEMENT
ET DE L'ÉGALITÉ DES
TERRITOIRES

MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DU REDRESSEMENT PRODUCTIF
ET DU NUMÉRIQUE

SOMMAIRE

1	ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2013 4 1.1. la programmation des contrôles 5 1.2. les contrôles réalisés par la Miilos en 2013 6 1.3. la répartition des contrôles 8 1.4. les constats opérés par la Miilos ayant donné lieu à des suites administratives 10 1.5. les suites pénales données aux rapports de la Miilos 15
2	GOUVERNANCE DES ORGANISMES HLM 18 2.1. la pratique de la gouvernance des organismes de logement social 19 2.2. le droit de la commande publique appliqué par les organismes de logement social 29
3	POLITIQUE SOCIALE ET GESTION LOCATIVE 36 3.1. le contrôle des organismes agréés pour l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) 37 3.2. les missions d'accompagnement social des organismes de logement social classiques (OHLM et SEM) 38 3.3. la mise en oeuvre du droit au logement opposable (DALO) : la situation en Ile de France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Rhône-Alpes 41 3.4. les attributions et le traitement de la demande, une complexité croissante 46 3.5. loyers et charges, quelle politique pour favoriser l'accès au logement social des ménages de ressources modestes 48 3.6. L'impact des conventions d'utilité sociale sur la politique sociale et la gestion locative 50 3.7. la qualité du service rendu aux locataires 51
4	STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES 54 4.1. la qualité relative des plans stratégiques de patrimoine 55 4.2. les difficultés pour développer une offre nouvelle répondant aux besoins des territoires les plus tendus 57 4.3. l'analyse de la politique de vente aux locataires 61 4.4. la forte implication des organismes HLM dans la rénovation thermique du patrimoine 64 4.5. le respect des exigences réglementaires fondamentales (sécurité, santé publique, performance énergétique, contrats d'entretien) relatives au patrimoine 65 4.6. les enjeux de l'entretien du patrimoine pour les locataires 66 4.7. approche de la qualité du service « technique » rendu aux locataires 68
5	COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE 70 5.1. l'analyse des observations sur la comptabilité et sur la situation financière 71 5.2. l'analyse de l'annuité locative et la gestion active de la dette 75 5.3. l'appréciation générale de la Miilos sur la situation financière des organismes 79
6	STRUCTURE ET RESTRUCTURATION DU SECTEUR HLM 80 6.1. préambule et présentation du chapitre 81 6.2. la poursuite du processus de « restructuration » du secteur HLM 81 6.3. l'analyse des « groupes HLM » 90 6.4. les irrégularités constatées en 2013 dans la mise en commun de moyens au sein des groupes (hors SCP) 95 6.5. l'influence de la restructuration du secteur HLM sur les coûts de gestion 102 6.6. conclusion sur la restructuration du secteur HLM 106
7	LES MOYENS MIS EN ŒUVRE PAR LA MIILOS 108 7.1. les chiffres clés de la Miilos en 2013 109 7.2. les effectifs de la Miilos 109 7.3. le profil des agents travaillant à la Miilos 112 7.4. la structure démographique 114 7.5. les flux : départs et recrutements 115 7.6. les relations sociales 117 7.7. la formation professionnelle 118 7.8. le budget de fonctionnement 121 7.9. le système d'information 124
8	ANNEXES 130 8.1. tableaux croisés des organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2013 131 8.2. étude sur la structuration du secteur HLM 137 8.3. carte de France « SNCF » 142 8.4. lexique des sigles et acronymes utilisés 143

PRÉAMBULE

Le rapport annuel d'activité 2013 de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) a été approuvé par son comité directeur interministériel le 10 juillet 2014.

Le présent rapport public, extrait du rapport annuel d'activité, porte sur l'année 2013, au cours de laquelle :

- 149 contrôles ont été ouverts,
- 146 rapports provisoires ont été adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire,
- 144 rapports définitifs, concernant des organismes gérant un parc de 1 021 200 logements, soit près de 20 % du parc locatif social français, ont été produits et diffusés aux autorités ayant à en connaître.

L'année 2013 a été marquée par l'engagement de deux démarches stratégiques pour la Miilos :

- la préfiguration de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), qui existera à compter du 1er janvier 2015 (article 102 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové),
- le plan d'action prioritaire 2013-2014 de la Miilos, développé en cohérence avec la préfiguration de l'ANCOLS.

Ces deux démarches, qui se poursuivent en 2014, ont permis d'engager une profonde évolution de la Miilos et de poser les fondations de la future ANCOLS.

En 2013, la production de logements neufs connaît, à nouveau, un net recul et la crise aiguë du logement s'accroît, dans un contexte persistant de raréfaction et de mise en question des aides d'Etat au logement social. En 2013, les organismes de logement social, dont la gestion reste perfectible, semblent mieux appréhender les évolutions à l'œuvre.

Au-delà de la description de l'activité de contrôle et des moyens mis en œuvre par la Mission, aux chapitre 1 et 7, le rapport public 2013 développe, sur la base des constats relevés dans les 144 rapports définitifs, cinq thématiques principales.

Comme le montre le chapitre 2, la pratique de la gouvernance est porteuse de risques juridiques importants, risques dont les organismes prennent peu à peu conscience. Cette pratique reste entachée de nombreuses irrégularités, relatives à la rémunération des dirigeants, au fonctionnement des organes délibérants, notamment en matière de prévention des risques de conflits d'intérêts, au cumul de fonctions et à l'application des règles de la commande publique.

Au chapitre 3, la Mission estime qu'une majorité d'organismes n'a pas encore suffisamment développé une vision politique de son « cœur de métier » : la gestion locative sociale et la qualité du service rendu aux locataires. Des progrès sont enregistrés, notamment en matière d'accompagnement social et de mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), mais de nombreux organismes contrôlés semblent éprouver quelques difficultés à appréhender globalement ces questions et à obtenir des orientations de leurs organes délibérants.

La stratégie patrimoniale des organismes est analysée au chapitre 4. Comme en 2012, ils restent très investis dans les missions de réhabilitation de leur patrimoine et sont généralement dotés de services très professionnels de maîtrise d'ouvrage. Cependant la Mission note la qualité inégale des plans stratégiques de patrimoine, parfois non soutenables financièrement, la difficulté à recentrer l'offre nouvelle de logements sociaux sur les territoires tendus et très tendus, ainsi que la forte réticence à s'engager dans une politique de vente aux locataires.

La comptabilité et la situation financière des organismes sont examinées au chapitre 5. La situation financière est globalement bonne, la rentabilité correcte, et le niveau d'endettement fléchit nettement. Le risque lié à la détention de produits structurés est devenu marginal.

Au chapitre 6, la Miiolos analyse la structure et la restructuration du secteur HLM et donne sa vision des « groupes HLM ». La restructuration du secteur, avec pour objectif principal, la rationalisation de l'implantation géographique du patrimoine géré, semble s'accélérer. L'intégration à des « groupes HLM » et les modalités très diversifiées de coopération inter-organismes, non critiquables en soi, génèrent encore bien des irrégularités, et font courir aux organismes, dont l'activité peut relever de réglementations différentes (Code de la construction et de l'habitation, Code de commerce, Code du travail) de graves risques juridiques.

En 2013, la Mission a maintenu l'effort de formation professionnelle de ses équipes, a continué la modernisation de ses méthodes et outils de contrôle et a renforcé son système d'information.

Dans le contexte décrit plus haut, la Miilos agit pour la transparence et l'efficacité du secteur du logement social, dont l'activité est placée au service des demandeurs de logement et des locataires. Elle contribue ainsi à rendre effectif le droit fondamental au logement des ménages et des salariés.

Le chef-adjoint de la Miilos
Daniel Dauvet

Le chargé de mission
Jean Pierre Simonet



ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2013

1.1 LA PROGRAMMATION DES CONTRÔLES

Les grandes orientations de la programmation des contrôles à ouvrir en 2013 avaient été fixées par le comité directeur de la Miilos, lors de sa réunion du 5 décembre 2012.

Le programme de contrôle a été, comme chaque année, arrêté après consultation des préfets et en concertation avec les chambres régionales des comptes et les services de la DGFiP.

Pour 2013, le comité directeur avait fixé les thèmes prioritaires de contrôle qui suivent :

- 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) ;
- les facteurs de succès des regroupements d'organismes (thème abordé dans le chapitre 6 du présent rapport) ;
- l'efficacité des politiques de cessions de logements menées par les organismes auprès des locataires et des autres personnes physiques (thème abordé dans la partie 4.3 du présent rapport).

La programmation initiale 2013 comportait 198 contrôles, dont 35 inscrits en liste complémentaire. Cette réserve est une variable d'adaptation de la charge de travail par rapport aux moyens disponibles de la Mission ; elle permet également d'effectuer des contrôles imprévus, notamment pour compléter le contrôle des organismes d'un groupe ou pour mener des contrôles à la demande des ministres de tutelle.

Le programme de 198 contrôles de la programmation initiale et celui de 163 contrôles inscrits en liste principale se sont avérés ambitieux au regard des moyens humains que la Miilos a pu mobiliser en 2013.

En effet, la Mission a pu effectivement ouvrir 149 contrôles, en adéquation avec l'évolution de l'effectif de ses équipes d'inspection.

Le tableau ci-dessous détaille leur ventilation par nature d'organismes entre la programmation initiale et les contrôles effectivement ouverts sur l'année 2013, compte tenu des évolutions de la programmation en cours d'année.

Types d'organisme	Programmés en 2013		Ouverts en 2013	
SA d'HLM	55	18,8 %	50	18,7 %
OPH	52	19,3 %	40	14,8 %
SEM	24	11,2 %	12	6,1 %
Coopératives	37	22,4 %	27	16,7 %
Associations et UES	17	--	11	--
Divers dont GIE	13	--	9	--
Total	198	--	149	--

Répartition et évolution de la programmation 2013, par type d'organisme

Les pourcentages sont exprimés par rapport au nombre total d'organismes de chaque catégorie. Les pourcentages de la dernière colonne sont calculés par rapport à la population des organismes actualisée au 1er janvier 2014.

Ce nombre de 149 traduit la capacité réelle de la Miilos à effectuer des contrôles et à produire leur rapport, après avoir tenu compte de l'évolution des effectifs et de leur renouvellement.

1.2

LES CONTRÔLES RÉALISÉS PAR LA MILOS EN 2013

Au cours de l'année 2013, la Mission a établi 146 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, 144 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.

NDLR : dans toute la suite du présent rapport les termes « organisme contrôlé en 2013 » ou « contrôle réalisé en 2013 » désignent un organisme ou un contrôle dont le rapport définitif a été diffusé en 2013. Lorsque la localisation d'un « organisme contrôlé en 2013 » se fait par référence à un « découpage » géographique de la France métropolitaine, les régions sont celles de la carte de France « SNCF » (voir annexe 8.3), à savoir : Nord, Est, Sud-Est, Ouest Sud-Ouest.

Ces 144 rapports définitifs concernent pour :

- 30,6 % des sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM),
- 34,7 % des offices publics de l'habitat (OPH),
- 8,3 % des sociétés d'économie mixte (SEM),
- 13,2 % des sociétés coopératives d'HLM (SCP HLM),
- 13,2 % d'autres organismes.

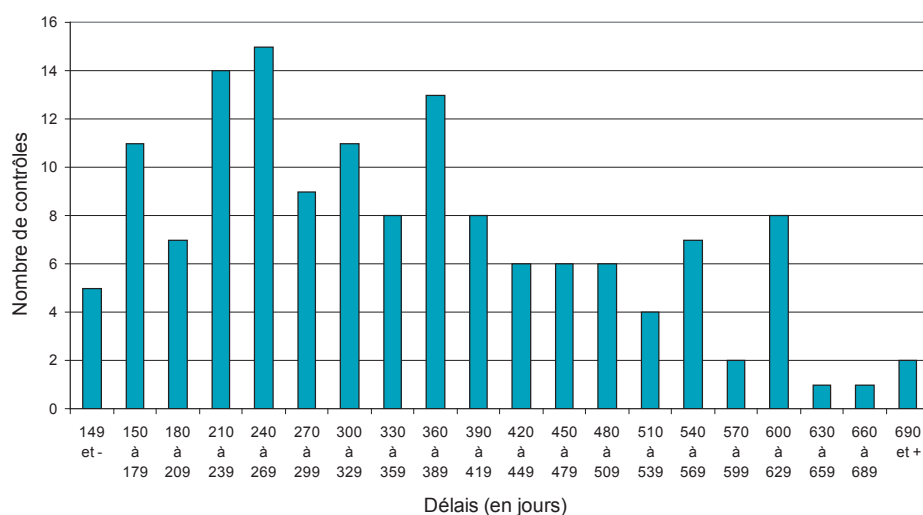
Le nombre de logements cumulé, correspondant aux 144 organismes ayant donné lieu à un rapport définitif en 2013 est de 1 021 700, soit près de 20 % du total du parc locatif social français.

Parmi les 144 rapports définitifs produits par la Miilos, quatre l'ont été conjointement avec des auditeurs de la DGFIP, chiffre en diminution par rapport à l'année 2012 qui en avait compté sept. Ces quatre rapports portaient tous sur des OPH à comptabilité publique.

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Ouvertures de contrôle	155	161	147	153	149
Rapports provisoires	145	146	151	139	146
Rapports définitifs	151	158	155	138	144

Répartition des contrôles en fonction du délai entre l'ouverture et la diffusion du rapport définitif (rapports diffusés en 2013)



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

En 2013, 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 10,9 mois, en augmentation par rapport à l'année 2012 (9,5 mois).

Près de 60 % des rapports ont été produits en moins d'un an, part sensiblement plus faible qu'en 2012 (70 %), principalement en raison de la complexité accrue des contrôles.

Le redressement du nombre de rapports définitifs produits en 2013 est réel, sans toutefois atteindre les niveaux très élevés de 2008 (172 rapports définitifs) et de 2010 (158 rapports). Ce phénomène de « plafonnement » de la production s'explique notamment par :

- l'alourdissement de la charge de contrôle lié à l'approfondissement de certaines diligences,
- l'implication de plus en plus forte des équipes de contrôle, entraînant l'augmentation significative du nombre de rapports donnant lieu à des suites « particulières »,
- la baisse des effectifs réels et la difficulté de recruter des collaborateurs en période de forte incertitude sur le devenir de la mission

1.3 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES

Par type d'organisme :

	2011	2012	2013
SA et Fondations	47	44	44
OPH	59	45	50
SEM	12	14	12
Coopératives	20	17	19
Associations et GIE	11	13	14
UES	2	2	0
Contrôles divers	4	3	5
TOTAL	155	138	144

Par région :

	2011	2012	2013	Dont HLM et SEM	Nombre des organismes HLM / SEM	Pourcentage HLM/SEM contrôlé en 2013
Alsace	5	4	3	2	42	4,8 %
Aquitaine	8	3	6	6	38	15,8 %
Auvergne	3	2	2	2	19	10,5 %
Basse-Normandie	4	9	0	0	26	0,0 %
Bourgogne	5	1	4	4	18	22,2 %
Bretagne	7	1	8	8	33	24,2 %
Centre	6	8	8	8	38	21,1 %
Champagne	2	3	3	3	24	12,5 %
Corse	0	1	0	0	4	0,0 %
Franche-Comté	3	2	3	2	15	13,3 %
Haute-Normandie	4	5	6	5	34	14,7 %
Île-de-France	40	33	38	33	189	17,5 %
Languedoc-Roussillon	5	4	4	4	24	16,7 %
Limousin	0	2	0	0	13	0,0 %
Lorraine	5	10	5	5	37	13,5 %
Midi-Pyrénées	4	8	7	7	36	19,4 %
Nord Pas-de-Calais	8	9	8	7	44	15,9 %
Pays-de-la-Loire	8	7	4	2	46	4,3 %
Picardie	9	2	5	5	24	20,8 %
Poitou-Charentes	1	3	8	7	25	28,0 %
Provence-Alpes- Côte d'Azur	10	9	13	9	65	13,8 %
Rhône-Alpes	15	11	8	5	88	5,7 %
Outre-mer	3	1	1	1	24	4,2 %
TOTAL	155	138	144	125	906	13,8 %

1.4

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

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

Les préfets sont chargés de faire mettre en œuvre les correctifs nécessaires et, sur 144 rapports définitifs produits en 2013, 70 rapports, soit 48,6%, ont fait l'objet de lettres d'instruction particulières du ministre après avis de la commission des suites.

L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION DES SUITES

Douze réunions de la commission des suites se sont tenues au cours de l'année 2013 et 150 rapports d'inspection devenus définitifs (mêlant fin de production 2012 et une large part de la production 2013) ont été soumis à son examen.

Sept rapports, proposés en suites déconcentrées, ont fait l'objet d'un reclassement en « suites particulières » sur décision de la commission¹.

Sur l'ensemble des rapports examinés :

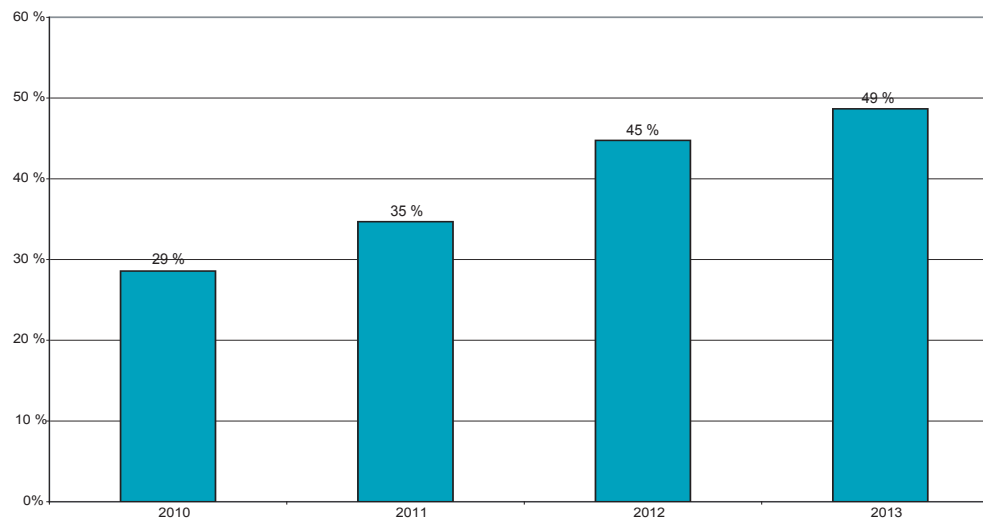
- 73 ont fait l'objet d'une proposition de suites avec instructions particulières du ministre au préfet (soit 49 %) ;
- 77 ont fait l'objet d'une proposition de suites déconcentrées (soit 51 %).

La proportion de rapports donnant lieu à des suites particulières a augmenté de manière significative depuis 4 ans, passant de 29 % en 2010 et 35 % en 2011, à 45 % en 2012² et 49 % en 2013.

¹ Dont six rapports liés à un même groupe.

² 40 sur 140 rapports d'inspection examinés par la commission en 2010, 51 sur 147 rapports d'inspection examinés par la commission en 2011 et 64 sur 145 rapports d'inspection examinés par la commission en 2012.

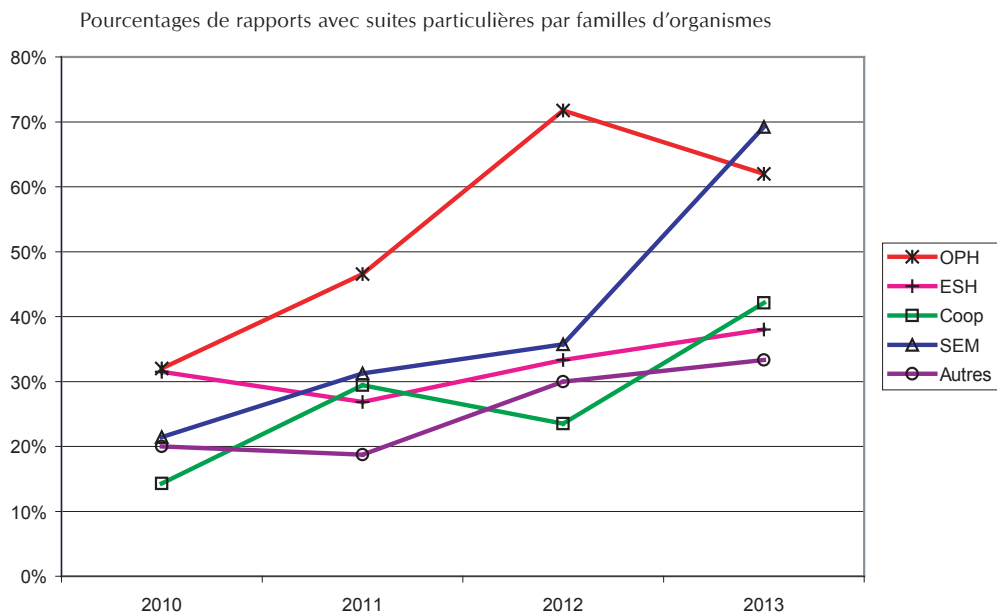
Pourcentages de rapports avec suites particulières



En 2013, les rapports examinés par la commission ayant fait l'objet de suites particulières concernent :

- à 62 % des OPH (72 % en 2012, 47 % en 2011 et 32 % en 2010) ;
- à 38 % des ESH (33 % en 2012, 27 % en 2011 et 31 % en 2010) ;
- à 42 % des sociétés coopératives (24 % en 2012, 29 % en 2011 et 14 % en 2010) ;
- à 69 % des SEM (36 % en 2012, 31 % en 2011 et 21 % en 2010).





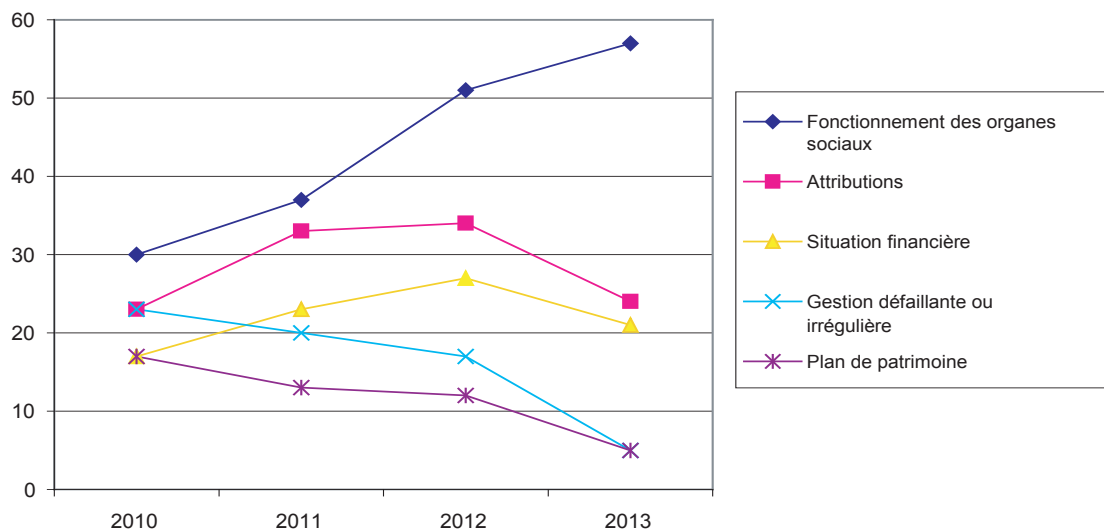
Deux rapports ont fait l'objet d'un pré-signalement en vue d'un contrôle de suites, selon la procédure arrêtée par le comité directeur dans sa séance du 7 décembre 2011.

LA RÉPARTITION THÉMATIQUE DES SUITES PARTICULIÈRES DONNÉES AUX RAPPORTS DE LA MILOS

La répartition thématique des carences et irrégularités ayant donné lieu à des suites particulières met en exergue, en 2013, le nombre d'anomalies relatives au fonctionnement des organes sociaux.

Cette situation est notamment liée à l'augmentation depuis quatre 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.

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



SUJETS DÉBATTUS EN COMMISSION DES SUITES EN 2013

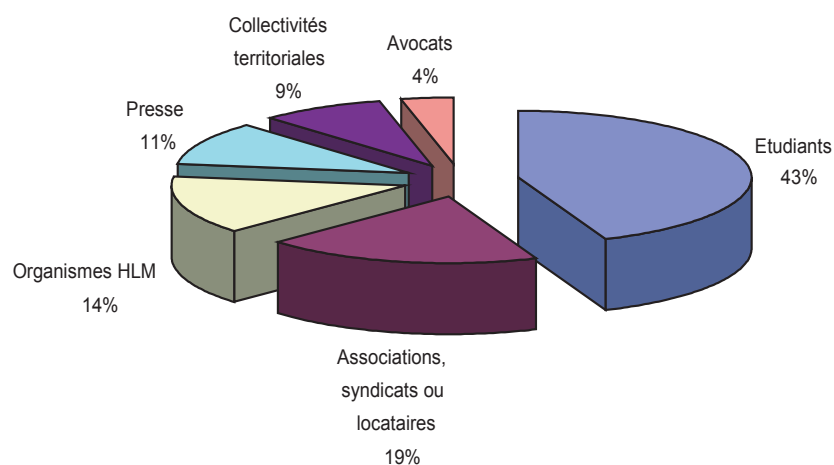
A l'occasion de l'examen des suites à donner aux rapports de la Miilos ou du suivi des réponses préfectorales, la commission a débattu de certains sujets soulevés par les contrôles de la Miilos. Elle a cherché à clarifier des questions de principe ou de doctrine sur des sujets sensibles ou émergents, au titre desquels :

- Le supplément de loyer de solidarité (SLS) : apparaît illégale la pratique consistant, pour un organisme HLM, à appliquer à un locataire soumis au SLS une remise sur loyer égale au montant du SLS, pour en annuler complètement l'effet.
- Les règles de la commande publique : la commission a rappelé, à plusieurs reprises la nécessité, pour les organismes de logement social, de respecter les principes fondamentaux du droit de la commande publique, droit qu'ils ne peuvent plus ignorer, plusieurs années après son entrée en vigueur.
- La sécurité des biens et des personnes : la commission a rappelé la nécessité de faire preuve de vigilance sur les sujets mettant en jeu la sécurité des personnes, lesquels doivent donner lieu à des lettres de suites avec instructions particulières du ministre au préfet.
- Le statut des directeurs généraux d'offices publics de l'habitat : la commission a clarifié les conditions de versement anticipé de la part variable de la rémunération des directeurs généraux.
- Les sanctions susceptibles d'être infligées à l'encontre des organismes HLM et de leurs organes dirigeants : la commission n'a pu que constater que les dispositions législatives du CCH sont difficiles à mettre en œuvre dans leur écriture actuelle.

COMMUNICATION DES RAPPORTS DE CONTRÔLE AUX TIERS

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 2013, 81 demandes de ce type ont été satisfaites concernant 72 rapports différents. Parmi elles, 24 émanaient de demandeurs n'ayant pas fait connaître leur qualité. Les 57 autres demandes provenaient d'étudiants, d'associations, de syndicats ou de locataires, d'organismes HLM, d'organes de presse, de collectivités territoriales et enfin d'avocats selon répartition ci-dessous :



Pourcentage des rapports déjà « blanchis » à ce jour rapportés aux rapports diffusés dans l'année

Année de diffusion	Nb de rapports « blanchis »	Nb de rapports diffusés	Pourcentage « blanchis »
2009	72	151	48 %
2010	68	158	43 %
2011	67	155	43 %
2012	20	138	14 %
2013	33	144	23 %
Ensemble	260	746	35 %

NB : Les rapports dits « blanchis » sont ceux qui ont été rendus communicables aux tiers par la suppression des parties considérées comme confidentielles selon les termes de la loi du 17 juillet 1978 citée plus haut.

LES SUITES PÉNALES DONNÉES AUX RAPPORTS DE LA MILOS

En vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, les agents publics ont l'obligation d'informer le procureur de la République des crimes et des délits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions³.

A ce titre, parmi les 144 rapports définitifs diffusés aux organismes en 2013, quatre ont été transmis au procureur de la République compétent.

Les transmissions opérées ont été motivées par le constat des faits suivants :

- irrégularités concernant la rémunération et les indemnités perçues par les dirigeants d'organismes HLM et de sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux ;
- non respect des règles de la commande publique ;
- 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.

Le chapitre du présent rapport d'activité consacré à la gouvernance des organismes HLM rappellera la réglementation applicable aux domaines ayant motivé les transmissions.

Trois transmissions de l'année 2013 ont donné lieu, en 2013, à des suites judiciaires.

FAITS TRANSMIS AU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

Les faits transmis sont présentés ci-dessous de façon thématique. Certains rapports communiqués au procureur comportent un cumul des pratiques irrégulières constatées.

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

Le fait transmis consiste en une indemnité transactionnelle (300 000 €) versée irrégulièrement à la personne en charge de la direction générale d'une société d'HLM, en méconnaissance des dispositions du code de commerce et du CCH relatives au mandat social et aux conventions réglementées.

³ « 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. »

Irrégularités constatées en matière de commande publique

Les faits transmis ont trait à des marchés passés par une SEM et à ses manquements récurrents aux obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et son décret d'application n° 2005-1742 du 30 décembre 2005.

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 réglementées⁴

Les faits transmis sont énumérés ci-dessous :

- indemnité de cessation de fonctions d'une personne en charge de la direction générale d'une société d'HLM : indemnité de 300 000 € versée 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 ;



⁴ Le régime des « conventions réglementées » a pour objectif de prévenir les risques de conflits 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).

- indemnité de départ d'un salarié d'une société d'HLM : indemnité de 215 000 € bruts versée sans respecter la procédure d'autorisation préalable du conseil d'administration, en contradiction avec les dispositions du CCH relatives aux conventions réglementées ;
- marchés passés par une SEM avec une société actionnaire représentée au conseil d'administration : non respect de la procédure d'autorisation préalable du conseil d'administration prévue par les dispositions du code de commerce s'agissant de conventions réglementées ;
- marchés passés par une SEM : non respect des délégations de pouvoirs accordées par le conseil d'administration à la personne en charge de la direction générale déléguée ;
- contrat de travail et avantages accordés à un parent de dirigeant d'un OPH : absence d'autorisation préalable du conseil d'administration en méconnaissance des règles du CCH ;
- avantages ou prises en charges indues de dépenses par un office au bénéfice de la personne en charge de la direction générale, en l'absence de l'autorisation préalable du conseil d'administration et de déclaration aux services fiscaux.

AUTRES TYPES DE FAITS GÉNÉRATEURS D'IRRÉGULARITÉS

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'HLM ne respecte pas les règles applicables au mandat social et aux conventions réglementées (cumul irrégulier d'un contrat de travail et d'un mandat social) ;
- un office a attribué un logement social et en a vendu un autre à un parent de dirigeant dans des conditions irrégulières au regard des dispositions du CCH ;
- une société d'HLM a modifié l'indemnité transactionnelle irrégulièrement versée à un ancien dirigeant en indemnité de départ à la retraite avec une reconstitution a posteriori d'un bulletin de paie et d'un montant à verser plus élevé que celui de la transaction afin de pouvoir défalquer cotisations sociales et fiscales. Cette décision a entraîné pour la société un versement de cotisations sociales de 60 % du montant de l'indemnité, soit environ 175 000 € ;
- une société d'HLM a versé une indemnité transactionnelle à un salarié sur la base d'une convention signée par un ancien dirigeant qui n'était plus habilité à engager l'organisme.

2

GOUVERNANCE DES ORGANISMES HLM

La gouvernance des organismes de logement social constitue un des domaines où les contrôles de la Miilos en 2013 ont mis en lumière d'importants enjeux pour les dirigeants d'organismes s'agissant de la mise en conformité de leur gouvernance avec les évolutions de la réglementation, notamment en matière de rémunération des directeurs généraux (DG) d'OPH ou de cumul de fonctions de DG d'OPH et de DG d'un organisme investi d'une mission d'intérêt général.

Dans le domaine du droit de la commande publique, alors qu'une partie importante des organismes de logement social se conforme aux règles de la commande publique, un certain nombre d'organismes ignorent toujours leur qualité de pouvoir adjudicateur et omettent par là même de se conformer aux règles de la commande publique.

2.1

LA PRATIQUE DE LA GOUVERNANCE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

A l'occasion de son précédent rapport au titre de l'année 2012, la Miilos avait observé une augmentation des irrégularités portant sur la rémunération et les indemnités perçues par les dirigeants d'organismes de logement social.

Au cours de l'année 2013, le nombre de constats mettant en lumière des irrégularités intéressant la rémunération et les indemnités perçues par les dirigeants d'organismes de logement social est demeuré important.

La mise en conformité de la rémunération et des indemnités des dirigeants avec le droit applicable aux organismes de logement social

S'agissant de la rémunération des DG d'OPH, la publication du décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009, relatif au statut des directeurs généraux d'office public de l'habitat, a introduit des règles spécifiques pour le calcul de leur rémunération.

Après avoir complètement explicité, dans son rapport d'activité 2011, le cadre juridique de la situation contractuelle des DG d'OPH, la Miilos a encore été amenée à constater, en 2013, un nombre significatif d'irrégularités en la matière.

Il ressort en effet des contrôles menés en 2013 qu'un certain nombre de contrats de DG prévoient toujours une rémunération (part forfaitaire et part variable) et/ou des indemnités non conformes à la réglementation précitée.

Le respect de la réglementation en matière de rémunération des DG d'OPH constitue un impératif de bonne gestion et de bon usage des deniers publics.

Pour bien appréhender cette nécessité de mettre en conformité la rémunération prévue dans les contrats de DG d'OPH avec la réglementation précitée, il convient d'insister sur la nature juridique de ces contrats. Conformément à une jurisprudence désormais bien établie⁵, le contrat d'un DG d'OPH est un contrat de droit public⁶. Dès lors, les stipulations d'un tel contrat, notamment en ce qui concerne la rémunération, sont strictement encadrées par les textes applicables en la matière.

La rémunération et les indemnités d'un DG d'OPH ne relèvent donc pas des règles classiques du droit privé, notamment du code du travail⁷. Les DG d'OPH ne peuvent par conséquent pas bénéficier d'autres indemnités que celles prévues par le CCH.

Or, il a été notamment constaté en 2013 la perception irrégulière de rémunérations et/ou d'indemnités (notamment des indemnités de fin de carrière).

Ainsi, la Mission d'inspection a relevé en 2013 que plusieurs contrats de DG d'OPH comportaient des avantages annexes à la rémunération (notamment s'agissant de véhicules de fonction, de garanties et avantages d'ordre social, d'indemnités de licenciement ou autre) qui ne sont pas conformes à la réglementation.

Les contrôles de deux offices ont mis en évidence la perception irrégulière d'une indemnité de fin de carrière d'un DG.

Pour l'un des deux, les fonds publics indûment perçus ont été recouvrés par l'organisme dans le cadre des suites administratives.

Néanmoins, la Miilos a relevé que plusieurs OPH se sont mis en conformité avec la réglementation. En ce sens, la Miilos a constaté, en cours de contrôle, l'établissement et le début de la mise en œuvre d'un plan de remboursement des fonds irrégulièrement perçus par un DG. Dans un autre office, l'organisme s'est engagé à procéder au recouvrement des sommes indûment versées suite à l'application rétroactive, à compter du 1er janvier 2009, du décret du 12 octobre 2009.

⁵ 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/ OPACde Dreux, n° 250695).

⁶ 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).

⁷ A l'exception de l'intéressement et de l'allocation chômage (articles L. 3311-1 et suivants du code du travail ; article L. 5424-1 du code du travail).

Enfin, parmi ces règles, il convient de souligner le principe de la gratuité de l'exercice du mandat d'administrateur pour les membres du conseil d'administration au sein des OPH. Dans le cadre du contrôle d'un office, la Miilos a relevé qu'un administrateur bénéficiait d'un véhicule de fonction, en méconnaissance du principe de gratuité du mandat d'administrateur prévu à l'article R. 421-10 du CCH.

S'agissant de la rémunération et des indemnités des dirigeants d'organismes privés d'HLM (SA d'HLM, SCP d'HLM, SCIC d'HLM), elles sont régies par les dispositions du Code de commerce ainsi que par des règles particulières du CCH.

L'ensemble de ces règles dérogatoires au droit commun des sociétés est prévu par les clauses-types annexées à la partie réglementaire du CCH (clauses-types des statuts⁸ applicables à chaque catégorie de sociétés d'HLM).

La fixation de la rémunération et des avantages des directeurs généraux relève des prérogatives des organes délibérants des sociétés d'HLM et des SEM de logement social. C'est donc au sein du conseil d'administration, instance garante de la bonne gouvernance de ces organismes de droit privé, qu'est fixée la rémunération des dirigeants.

Les irrégularités en la matière concernent fréquemment les sociétés d'HLM dans lesquelles les DG sont dans une situation de cumul d'un mandat social et d'un contrat de travail (cf. infra) ou lorsque les personnes exercent leurs fonctions dans le cadre d'une mise à disposition par des sociétés d'un groupe ou par une structure de coopération (cf. Chapitre 6).

La Mission d'inspection a constaté que les conseils d'administration ou de surveillance de certaines SA HLM ne déterminaient pas la rémunération des directeurs généraux.

Le conseil d'administration et le conseil de surveillance, des instances garantes de la bonne gouvernance des organismes

Dans le cadre de la gouvernance des organismes, le conseil d'administration ou de surveillance est la principale instance collégiale et délibérante. Il est aussi la clé de voûte d'une gouvernance transparente, efficace et sécurisée. La garantie d'une bonne gouvernance des organismes à travers le conseil d'administration ou le conseil de surveillance procède de deux nécessités.

⁸ Clause-type n° 8 des statuts-types des SA d'HLM, clause-type n° 9 des statuts-types des SCP d'HLM et clause-type n° 9 des statuts-types des SCIC d'HLM.

En premier lieu, les membres de conseil d'administration ou de conseil de surveillance doivent être en mesure d'exercer pleinement leur mandat d'administrateur.

En second lieu, il appartient aux dirigeants d'organismes de mettre le conseil d'administration ou le conseil de surveillance en situation d'être à même de pouvoir exercer ses attributions en toute connaissance de cause.

A cette fin, deux domaines méritent une attention particulière :

- la rémunération des dirigeants et les affaires financières
- la prévention des risques de conflits d'intérêts.

Les attributions du conseil d'administration ou du conseil de surveillance en matière de rémunération et en matière financière.

En matière de rémunération, le conseil d'administration ou le conseil de surveillance des organismes de logement social doit pouvoir exercer pleinement ses responsabilités.

Dans les précédents développements, l'importance des textes réglementaires dans le domaine de la fixation de la rémunération des DG d'OPH a été soulignée. En ce sens, les articles R. 421-19 à R. 421-20-6 du CCH, dans leur rédaction issue du décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009, accordent un rôle central au conseil d'administration (CA) des OPH en matière de recrutement, de licenciement et de rémunération des dirigeants.

Or, la Miilos a constaté que les attributions du CA en matière de rémunération n'étaient pas systématiquement exercées dans les offices contrôlés en 2013 : CA n'approuvant pas le contrat contenant le montant de la part forfaitaire ainsi que les critères d'attribution de la part variable et les modalités de son versement, CA ne fixant pas les objectifs et indicateurs permettant de mesurer la performance du DG, CA n'approuvant pas le montant annuel de la part variable en fonction de la réalisation des objectifs.

Concernant les fonctions des dirigeants d'organismes de droit privé telles que les SA d'HLM ou les SEM, la fixation de leur rémunération, tout comme la définition du mandat de direction générale, constituent des matières relevant de la compétence du CA ou du conseil de surveillance.

Si les organes délibérants de ces sociétés sont libres de fixer la rémunération des directeurs généraux, celle-ci doit néanmoins 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.

En 2013, la Mission a constaté de manière récurrente que les conseils d'administration ou de surveillance ne déterminaient pas la rémunération des directeurs généraux dans certaines SA HLM ou dans certaines SEM de logement social.



S'agissant du fonctionnement des conseils d'administration ou de surveillance, la Mission a relevé dans plusieurs organismes qu'ils n'ont pas les moyens d'exercer pleinement leurs prérogatives ou bien qu'ils n'exercent pas toujours leurs compétences.

Afin de permettre au CA ou au conseil de surveillance de délibérer valablement, il convient de souligner et de rappeler que les organismes doivent communiquer aux administrateurs les procès-verbaux et les dossiers soumis à l'examen des organes délibérants préalablement aux séances et dans des délais suffisants. La Mission a constaté dans deux organismes un manque de rigueur dans l'animation des travaux du CA et une mauvaise qualité de l'information communiquée au CA. Il a également été constaté qu'un office ne respectait pas l'obligation de porter à la connaissance des administrateurs l'ordre du jour des délibérations dans les délais réglementaires. Dans une SA d'HLM et une SEM, le conseil d'administration délibérait alors que le quorum n'était pas réuni. Il a été en outre observé un manque de rigueur et des irrégularités dans la tenue des procès-verbaux du conseil d'administration d'une SCIC d'HLM, éléments susceptibles d'entacher la régularité des délibérations adoptées.

Par ailleurs, la qualité de l'information fournie au conseil d'administration ou de surveillance est parfois insuffisante, ce qui a pour conséquence que les administrateurs ne sont pas mis en capacité de se prononcer en connaissance de cause.

Ainsi, il a été observé que :

- dans le domaine patrimonial et budgétaire, les informations financières présentées dans le rapport de gestion ne permettaient pas d'appréhender la situation financière de manière satisfaisante ;
- l'information apportée sur les instruments de couverture de taux comportant des produits spéculatifs ne pouvait pas permettre aux administrateurs d'apprécier les risques encourus ;
- les opérations d'investissement ne faisaient pas l'objet de décisions de clôture présentées au conseil d'administration dans une importante SA d'HLM ;
- dans certains offices, les clôtures des opérations n'étaient pas présentées au CA, le privant ainsi d'informations complètes sur les conditions finales de montage financier des opérations d'investissement ou ne lui permettant pas d'apprécier de façon exhaustive la situation financière. Des lacunes dans la qualité de l'information fournie au CA ont également été relevées dans une SA d'HLM dans la mesure où, lors de la présentation en CA des clôtures d'opérations, les coûts prévisionnels de ces dernières n'étaient pas rappelés et que dans les rapports sur les marchés établis en application de l'article R. 433-6 du CCH, les écarts n'étaient pas expliqués.

En outre, le conseil d'administration ou de surveillance n'exerce pas son rôle d'instance de décision ou de contrôle de manière satisfaisante dans certains organismes de logement social.

Ainsi, dans des SEM de logement social, il a été observé que les administrateurs n'exerçaient pas pleinement leurs prérogatives dans la conduite des affaires de leur société et dans le contrôle de son activité malgré l'information régulière des organes délibérants sur l'évolution des différents dossiers. Le CA ne décide pas de certaines orientations stratégiques de la société s'agissant notamment de la définition d'une stratégie patrimoniale, de l'attribution des logements ou de choix de gestion en l'absence d'étude prospective financière. Il en est de même dans un office dans lequel le CA n'a pas délibéré en matière de politique sociale.

La Mission a notamment constaté que le conseil d'administration d'un office a accordé une délégation très générale au bureau et au directeur général en matière d'emprunts et de gestion de la dette, sans déterminer notamment la fréquence et les modalités du rendu-compte des engagements pris. Sur ce sujet, il a été constaté dans plusieurs contrôles, notamment d'OPH et de SA d'HLM, que le CA n'exerçait pas son rôle en matière de recours aux emprunts structurés ou aux contrats d'échange de taux.

Dans un office, le bilan financier définitif des opérations d'investissements n'est pas présenté au CA depuis de nombreuses années et le bureau ne rend pas compte périodiquement et systématiquement de ses travaux au CA dans les domaines pour lesquels il a reçu délégation en application de l'article R. 421-16 du CCH. Dans un autre office, certaines clôtures d'opérations ne sont pas présentées au conseil d'administration.

Dans une association, il a également été constaté que le conseil d'administration ne remplissait pas toutes ses missions, dont celle de définir sa stratégie, ou n'exerçait pas le contrôle nécessaire du résultat des activités réalisées.

Enfin, les modalités choisies par le CA d'une SEM pour l'exercice de la direction générale n'ont pas été correctement mises en œuvre, ni suffisamment contrôlées, s'agissant des domaines et limites prévus par les délégations de pouvoirs accordées aux différents directeurs généraux de l'organisme.

Les attributions du conseil d'administration en matière de prévention des risques de conflits d'intérêts.

Principale instance collégiale, le conseil d'administration, ou le conseil de surveillance, a vocation à être garant de la bonne gouvernance des organismes de logement social.

En permettant aux membres des conseils d'administration ou des conseils de surveillance d'exercer complètement leurs mandats, les dirigeants des organismes de logement social développeront la prévention des situations de risques de conflits d'intérêts.

A cet égard, lorsque des dirigeants cumulent au sein d'un organisme de logement social plusieurs fonctions, ces situations de cumul doivent être strictement encadrées conformément aux textes visant à prévenir les risques de conflits d'intérêts.

Pour les SA d'HLM dotées d'un conseil d'administration, l'article L. 225-38 du Code de commerce dispose : « *Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée. Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise* ».

En application de l'article L. 225-86 du Code de commerce, ce dispositif de conventions réglementées est également applicable aux SA d'HLM ayant opté pour une structure avec directoire et conseil de surveillance⁹. En outre, il convient de préciser que ces dispositions du Code de commerce s'imposent aussi aux SEM, dans la mesure où ces dernières relèvent pour leur gouvernance du droit commun des sociétés prévu par ce même code. Enfin, les 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).

Au cours de l'année 2013, la Miilos a constaté que la gouvernance des organismes de logement social a parfois fait preuve de peu de diligence vis à vis des attributions du conseil d'administration. Ces manquements à la diligence et au respect rigoureux des compétences du conseil d'administration ou du conseil de surveillance ont conduit à mettre en évidence des situations de risque de conflits d'intérêts.

Ainsi, ont été constatés, en 2013, plusieurs manquements aux règles régissant les conventions réglementées au sein des organismes de logement social. Au sein d'un OPH, le recrutement par contrat d'un membre de la famille du DG, recrutement assorti de plusieurs avantages, a été effectué sans autorisation préalable du CA.

⁹ « Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et l'un des membres du directoire ou du conseil de surveillance, un actionnaire disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3 doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil de surveillance. Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée. Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si l'un des membres du directoire ou du conseil de surveillance de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise ».

S'il appartient aux dirigeants d'organismes de mettre le conseil d'administration ou le conseil de surveillance en capacité de délibérer dans des conditions optimales, il revient également aux administrateurs d'exiger des dirigeants de pouvoir délibérer dans les meilleures conditions en disposant de l'information la plus complète.

Par ailleurs, les administrateurs ayant un intérêt dans l'adoption d'une délibération du CA ou du conseil de surveillance ne doivent pas prendre part au vote de la délibération. Or, au sein d'une SEM, des administrateurs intéressés ont pris part au vote d'une délibération approuvant une convention dans laquelle ils avaient un intérêt.

Ainsi, au sein d'une SA d'HLM, un protocole transactionnel visant à mettre fin à un contentieux de droit du travail au sein de l'organisme a été signé sans autorisation préalable du CA, alors que cette transaction constitue une convention règlementée devant être soumise à l'approbation préalable du CA.

Dans une SEM, la passation de certains marchés avec un prestataire ayant également la qualité d'actionnaire de la SEM a été finalisée sans avoir été, au préalable, soumis à l'autorisation du CA.

De l'impossible aux possibles cumuls de fonctions des dirigeants d'organismes de logement social

L'impossible cumul de fonctions pour les directeurs généraux (DG) d'OPH en 2013

Les fonctions de DG d'un office public de l'habitat sont exercées par une personne recrutée dans le cadre d'un contrat de droit public. Toute personne exerçant les fonctions de DG d'un OPH a la qualité d'agent de droit public, même lorsqu'il s'agit d'un agent non titulaire ou d'un agent contractuel. Dans tous les cas, le DG d'OPH est soumis aux dispositions de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983.

L'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 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* ». Les dispositions de l'article 25 précisent également 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.

Ces dispositions du statut de la fonction publique posent le principe du non-cumul de fonctions. Le champ d'application de ces dispositions vise les fonctionnaires, ainsi que les agents non-titulaires de droit public. Dès lors, les personnes exerçant les fonctions de DG d'OPH continuaient à relever, en 2013, de ce principe de non-cumul.

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 les sociétés d'HLM (SA d'HLM, SCP, SCIC), SEM et SACICAP.

En 2013, la Miiolos a relevé à plusieurs reprises le cumul irrégulier des fonctions de DG d'OPH avec celles de DG d'une SEM. Il a été également constaté l'irrégularité du cumul des fonctions de DG d'OPH avec celles de DG de SA d'HLM.

Jusqu'à l'adoption de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi « ALUR »), ces différents cumuls de fonctions avec les fonctions de DG d'OPH étaient donc contraires au principe de non-cumul de fonctions imposé par le statut général de la fonction publique.

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

Au sein même d'une société d'HLM ou d'une SEM de logement social, le cumul de fonctions (mandats sociaux et/ou fonctions salariées) peut être envisageable sous réserve de respecter les règles du Code de commerce applicables en la matière.

Pour être envisagé, un tel cumul doit satisfaire aux conditions cumulatives suivantes :

- le contrat de travail doit correspondre à un emploi effectif ;
- les fonctions salariées doivent présenter une technicité particulière, 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 une seule 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 procède d'un régime juridique distinct de la rémunération liée à un contrat de travail. Il en va de même pour des indemnités de départ des dirigeants.

Malgré cet état du droit clairement établi en matière de cumul de mandats sociaux avec des fonctions salariées, la Miiolos a relevé en 2013 des cumuls irréguliers d'un mandat social avec un contrat de travail. Ainsi, a été constaté, au sein de plusieurs SA d'HLM et SEM de logement social, le cumul irrégulier par le DG d'une fonction salariée avec ses fonctions de DG.

Le possible cumul de fonctions pour un DG d'OPH depuis l'adoption de la loi ALUR

La réalité des cumuls de fonctions dans le domaine de la gouvernance des organismes de logement social, cumuls régulièrement constatés par la Miilos depuis de nombreuses années, a conduit le législateur à rendre possible ce type de cumul tout en l'encadrant strictement.

Ainsi, l'article 115 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) a inséré au sein du CCH un article L 421-12-1 ainsi rédigé : *« Un directeur général d'office peut occuper une autre fonction de direction, dès lors qu'elle n'est qu'accessoire et ne donne lieu à aucune rémunération supplémentaire. Un tel cumul ne peut concerner qu'un organisme d'habitations à loyer modéré au sens de l'article L. 411-2, une société d'économie mixte exerçant une activité de construction et de gestion de logements sociaux ainsi que, le cas échéant, d'aménagement ou un organisme mentionné à l'article L. 365-1. »*

Le cumul de fonctions énoncé au nouvel article L. 421-12-1 du CCH était auparavant impossible, notamment jusqu'à la fin de l'année 2013. Aujourd'hui, le cumul des fonctions de DG d'OPH avec celles de DG d'une SA d'HLM ou d'une SEM est désormais possible depuis l'adoption de la loi ALUR.

CONCLUSION

Le cadre juridique applicable aux dirigeants d'organismes du secteur HLM se caractérise par une certaine liberté de gestion. Comme dans son rapport annuel d'activité 2012, la Miilos rappelle qu'il convient de ne pas perdre de vue les règles d'ordre public en matière de gouvernance (notamment en matière de rémunération et d'indemnités, d'attributions du CA et de cumul de fonctions) qui s'imposent aux organismes de logement social investis d'une mission d'intérêt général et bénéficiant de fonds publics.



LE DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE APPLIQUÉ PAR LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

N.B. : Dans un souci d'approfondissement de la simplification et de l'efficacité du droit de la commande publique, le Conseil de l'Union européenne a définitivement adopté, le 11 février 2014, trois nouvelles directives sur les marchés publics et les contrats de concession¹⁰. Publiées au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) du 28 mars 2014, ces directives doivent être transposées par les Etats membres dans un délai de deux ans, soit au plus tard le 18 avril 2016¹¹.

N'étant pas encore transposées, ces directives ne sauraient avoir dans l'immédiat d'effet direct en droit français. Dès lors, le droit de la commande publique applicable en France repose toujours sur l'actuel Code des marchés publics ainsi que l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et son décret d'application n° 2005-1742 du 30 décembre 2005.

Le droit de la commande publique repose principalement sur deux grands textes : le Code des marchés publics (CMP)¹² et 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. Ces deux textes procèdent de la transposition en droit français de la directive n° 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, en date du 31 mars 2004.

L'ensemble de ces textes vise à garantir le respect des principes fondamentaux de la commande publique : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures.

Les règles du droit de la commande publique s'appliquent aux différents organismes de logement social.

¹⁰ Directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE ; directive 2014/25/UE du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE et directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

¹¹ Les Etats membres disposent d'un délai supplémentaire concernant les dispositions en matière de dématérialisation des marchés publics.

¹² Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics. Article 2 du CMP : « Les pouvoirs adjudicateurs soumis au présent code sont :

1° L'Etat et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ;

2° Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.

Sauf dispositions contraires, les règles applicables à l'Etat le sont également à ceux de ses établissements publics auxquels s'appliquent les dispositions du présent code. De même, sauf dispositions contraires, les règles applicables aux collectivités territoriales le sont également aux établissements publics locaux ».

En application de l'article L. 433-1 du CCH, les SA d'HLM sont soumises aux règles prévues par les dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005. Il en va de même pour les SEM ayant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux en application de l'article L. 481-4 du CCH.

Jusqu'à l'adoption de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit dite loi « Warsmann », les OPH (établissements publics locaux rattachés à une collectivité territoriale) entraient dans le champ d'application du code des marchés publics conformément à l'article 2 dudit code. Ils constituaient alors la seule catégorie d'organisme du secteur HLM à être soumise aux règles du code des marchés publics alors que les autres opérateurs du secteur sont soumis au respect des règles de la commande publique prévues par l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005.

Depuis 2011, les OPH sont soumis aux dispositions de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 (article L. 421-26 du CCH)¹³.

Les règles de la commande publique applicables aux organismes de logement social ont donc été unifiées autour des dispositions de l'ordonnance¹⁴.

Les enjeux économiques et juridiques liés à la commande publique ont conduit la Miilos à examiner les conditions d'application de cette réglementation par les organismes au cours de l'année 2013.

Les organismes de logement social doivent respecter le droit de la commande publique dès lors qu'ils sont pouvoir adjudicateur

En 2013, la Miilos a constaté que certains opérateurs œuvrant dans le domaine du logement social semblaient ignorer leur qualité de pouvoir adjudicateur au sens des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005 qui prévoit que :

« 1.-Les pouvoirs adjudicateurs soumis à la présente ordonnance sont :

1° Les organismes de droit privé ou les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont :

a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ;

¹³ 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 n° 12-007-M0 de la direction générale des finances publiques en date du 10 février 2012.

¹⁴ Les dispositions de l'ordonnance ne font toutefois pas obstacle à la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs d'appliquer volontairement les règles de passation ou d'exécution prévues par le code des marchés publics (article 3 de l'ordonnance).

b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ;

c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance. »

En 2013 encore, quelques organismes de logement social soutiennent ne pas être régis par le droit de la commande publique, plus particulièrement ceux oeuvrant sous le statut d'association de la loi du 1er juillet 1901.

Or, une association est un pouvoir adjudicateur si elle remplit les conditions susmentionnées. Dans l'affirmative, l'association doit respecter les dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs non soumis au CMP.

En 2013, la Miilos a contrôlé six structures titulaires de l'agrément ministériel pour exercer l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI)¹⁵. Parmi celles-ci, quatre n'ont pas respecté les règles de la commande publique.

S'agissant des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP), elles sont des pouvoirs adjudicateurs qui font l'objet d'un contrôle restreint par la Miilos, contrôle limité aux seules dispositions spécifiques du CCH régissant ces sociétés. Les marchés des SACICAP ne sont pas contrôlés par la Mission.

Principaux manquements aux règles de la commande publique relevés par la Miilos

L'absence de recours aux procédures formalisées (appel d'offres) et les 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 association a conclu plusieurs marchés de nettoyage avec une même société, alors qu'il convenait de recourir à la procédure d'appel d'offres dans la mesure où le montant total dépassait le seuil des procédures formalisées¹⁶.

¹⁵ Agrément au titre de l'article L. 365-2 du CCH.

¹⁶ L'article 11 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 précise qu'« en ce qui concerne les fournitures et les services, pour évaluer le montant des besoins à comparer aux seuils, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent décret ».

Les marchés de services comptables, d'audit et de tenue de livres revêtent le caractère de marchés de services relevant de l'article 8-9° du décret du 30 décembre 2005¹⁷ dont la passation doit faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence préalables et la Mission tient à rappeler que les prestations assurées par les commissaires aux comptes constituent des marchés de services.

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

La Mission a également constaté qu'un nombre important de marchés de maîtrise d'œuvre est conclu en méconnaissance des règles de la commande publique.

Enfin, l'obligation de remise en concurrence périodique prévue par l'article 5 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005¹⁸ n'est pas toujours respectée, notamment par le jeu de clauses contractuelles comportant des mécanismes de reconduction sans limitation de durée.

L'existence de marchés passés 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.

La méconnaissance du principe de transparence des procédures

Il ressort des pratiques des organismes contrôlés en 2013, 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 pour 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 ».*

¹⁷ Il convient de se référer à l'article 29 du CMP pour les marchés publics.

¹⁸ Il convient de se référer à l'article 16 du CMP pour les marchés publics.

La méconnaissance des principes fondamentaux de la commande publique lors de la passation de 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 adjudicateur¹⁹. 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 de la commande publique. 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 (207 000 € HT pour les fournitures et services et 5 186 000 € HT en matière de travaux au 1er janvier 2014) appelle une attention particulière concernant les modalités de passation retenues par les organismes.

Le non-respect des délais de paiement

S'agissant de l'exécution des marchés, certains organismes ne respectaient pas les délais de paiement impartis.

Les délais de paiement sont un enjeu économique essentiel pour la viabilité des PME, ce qui a conduit les instances nationales et communautaires à intervenir pour les faire respecter. Ainsi, en application de la directive 2000/35/CE du 29 juin 2000²⁰ relative aux retards de paiement dans les transactions commerciales, un certain nombre de mesures sur les délais de paiement ont été prises en France.

Elles se sont traduites par l'intervention du législateur (loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 « relative aux nouvelles régulations économiques » ; loi n° 2008-776 du 4 août 2008 « de modernisation de l'économie ») et du pouvoir réglementaire (abaissement progressif du délai maximal de paiement des marchés publics par les codes des marchés publics successifs).

¹⁹ Art. 10 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005.

²⁰ Cette directive a été abrogée par la directive 2011/7/UE du 16 février 2011, avec effet au 16 mars 2013, afin d'harmoniser les délais de paiement à un maximum de 30 jours pour les marchés publics et privés

La 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 » assure, en son titre IV, 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 relevant de la commande publique²¹ 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.

Depuis le 1er mai 2013²², les contrats de la commande publique sont soumis à un délai maximal de paiement de 30 jours²³ (ce qui est le cas des marchés des OPH). Seuls les établissements publics de santé et les entreprises publiques²⁴ (ce qui est le cas des organismes privés d'HLM) bénéficient d'un régime dérogatoire, leurs délais de paiement demeurant fixés respectivement à 50 et 60 jours. Toutefois, ces entreprises peuvent, en toute liberté, mener une politique de paiement plus dynamique en s'engageant contractuellement à honorer plus rapidement les factures de leurs prestataires ou en optimisant leurs circuits de paiement²⁵.

En cas de retard de paiement, le décret impose le versement d'intérêts moratoires au taux d'intérêt de la Banque centrale européenne majoré de huit points de pourcentage et fixe le montant de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement à 40 €. Il précise également les modalités d'intervention de l'ordonnateur et du comptable public, pour les pouvoirs adjudicateurs soumis aux règles de la comptabilité publique.

²¹ Par exemple : marchés soumis au code des marchés publics, marchés soumis à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, contrats de partenariat et délégations de service public.

²² Le décret s'applique aux contrats conclus à compter du 16 mars 2013 pour les créances dont le délai de paiement a commencé à courir à compter du 1er mai 2013.

²³ Et non plus seulement les marchés soumis au code des marchés publics.

²⁴ A l'exception des établissements publics locaux.

²⁵ Cf. réponse à la question écrite n° 28980 publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2013 : les organismes privés d'HLM, qui assurent des activités de production ou de commercialisation de biens ou de services marchands et sur lesquels l'Etat exerce une influence dominante, notamment en raison d'un contrôle étroit de leur gestion, peuvent être qualifiés d'entreprises publiques pour l'application du décret du 29 mars 2013 et sont soumis au délai de 60 jours.

CONCLUSION

Dans un contexte très évolutif marqué par la volonté des pouvoirs publics de doter les acheteurs d'un cadre juridique favorisant la coopération entre eux, les organismes de logement social, en tant que pouvoirs adjudicateurs, doivent impérativement appliquer les règles de la commande publique.

La recherche bien compréhensible d'efficacité économique, doit nécessairement s'accompagner d'une sécurisation juridique des marchés passés par les organismes de logement social, afin de :

- garantir le respect des principes fondamentaux du droit de la commande publique ;
- 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 AGRÉÉS
POUR L'ACTIVITÉ DE MAÎTRISE D'OUVRAGE
D'INSERTION (MOI)**

Parmi les 14 « associations ou GIE », contrôlés en 2013 par la Miilos, six structures avaient reçu un agrément ministériel (article L. 365-2 du CCH) pour exercer l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) en 2010 ou en 2011.

En effet deux associations n'étaient pas concernées par le sujet, étant des structures de coopération, et six 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 six structures agréées pour l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion contrôlées en 2013, on dénombre quatre associations, une SAS et une société coopérative d'intérêt collectif.

Ces six organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (OMOI) contrôlés en 2013 sont très hétérogènes. Certains disposent d'importants moyens propres et sont très « professionnalisés » (plus de 2 100 salariés pour l'un d'eux) alors que d'autres ont très peu de moyens propres et leur activité repose essentiellement sur des bénévoles. Cinq de ces six organismes disposaient des trois agréments et un organisme du seul agrément pour l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion.

Le contrôle de ces structures d'une grande diversité de taille (de 100 logements pour la plus petite à plus de 19 000 équivalents-logements pour la plus importante) fait apparaître trois catégories d'OMOI :

- deux petites structures très subventionnées dont l'objectif est de répondre aux besoins de socialisation des jeunes adultes par le logement ou à l'insertion sociale par le logement de familles exclues de l'accès au logement. Dans ce cas de figure, la maîtrise d'ouvrage concerne quelques opérations d'acquisition-amélioration en diffus et rarement des constructions neuves ;
- deux structures intermédiaires, spécialisées dans l'aide au public en grande difficulté dans le domaine de l'hébergement, ou de toutes les formes d'exclusion, et qui disposent d'un patrimoine plus étoffé et varié. Elles entament un mouvement conjoint de réhabilitation générale de leur patrimoine, voire de construction d'établissements, et de recentrage sur l'activité de gestion de logements accompagnés, notamment de résidences sociales ;

- deux structures de taille plus significative, l'une dotée du statut associatif et l'autre étant une SAS, qui présentent des profils accentués : très professionnelles et dotées de fortes compétences internes, elles déploient une activité de construction soutenue, ainsi qu'une activité d'absorption d'associations et de reprise d'établissements. Leur agrément MOI est utilisé avec dynamisme (par exemple pour la construction de résidences para-hôtelières pour le compte de la maison-mère) et la maîtrise d'ouvrage est le plus souvent dédiée. Ces structures se distinguent également par l'intérêt porté au statut de résidences sociales (FTM transformés en résidences sociales).

Deux structures, sur les six, n'exercent pas leur fonction de maîtrise d'ouvrage « en régie » mais ont recours soit à de la maîtrise d'ouvrage déléguée, soit à une assistance à la maîtrise d'ouvrage.

L'un des six organismes avait transféré ses compétences en matière de maîtrise d'ouvrage à sa filiale (SA d'HLM) avant l'intervention de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 et des articles L.365-1 et suivants du CCH. Ceci l'a conduit à signer une convention-cadre d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) avec sa filiale.

La Mission a constaté que quatre structures sur six 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 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite loi « Besson »). Elle faisait référence à des mesures d'aides individuelles (ou collectives) proposées à des personnes qui rencontraient des difficultés pour l'installation et le maintien dans le logement.

Un bailleur social a pour mission d'accueillir des populations spécifiques qui éprouvent des difficultés à se maintenir dans leur logement. Les dispositifs destinés à réaliser un accompagnement social renforcé prennent de nombreuses formes, de l'absence de tout dispositif spécifique à la mise en place de moyens importants, en passant par une externalisation de cette mission.

Ainsi, un organisme de 20 000 logements de l'Ouest/Sud-Ouest de la France fait intervenir une association qui assure une gestion sociale adaptée (traitement des problèmes sociaux, relogement dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, interventions pour les familles en situation d'impayés, représentation au sein d'instances en lien avec l'insertion des plus défavorisées, etc.), quand d'autres bailleurs se dotent de moyens propres et recrutent des conseillères en économie sociale et familiale qui apportent une aide à la gestion du budget familial et participent à la prévention des impayés. On retrouve cette fonction internalisée d'accompagnement social aussi bien dans

des structures moyennes, tel cet office de 6 000 logements du Nord qui emploie quatre conseillères sociales, que dans des sociétés à compétence nationale.

Depuis 2008, dans un contexte marqué par la crise économique, l'accompagnement social prend une nouvelle dimension pour les bailleurs sociaux, car il vient utilement compléter la prévention classique des impayés, dont la masse peut rapidement porter atteinte aux capacités d'autofinancement d'un organisme.

Le recrutement de conseillères et de conseillers sociaux peut ainsi devenir un facteur d'efficacité renforcée et constituer une alternative judicieuse à une démarche plus traditionnelle de suivi des impayés pouvant aller jusqu'à des expulsions.

La conseillère sociale - ou le conseiller social - devient le pivot du dispositif d'accompagnement social et de prévention des impayés, dès lors que son intervention est effective à plusieurs moments clés de la relation pré contractuelle et contractuelle, comme c'est le cas chez les bailleurs les plus avancés en la matière. Les ménages susceptibles de rencontrer des difficultés à l'entrée dans le logement (et également ultérieurement) sont repérés soit lors de l'instruction du dossier de demande de logement, soit lors de la signature du bail. Les conseillères sociales - ou les conseillers sociaux - peuvent être sollicités pour recevoir le « futur nouveau » locataire.

L'objectif poursuivi par le bailleur est d'identifier en amont les ménages potentiellement porteurs de risques d'impayés et de développer un suivi personnalisé de ces ménages. Certains indicateurs sont éclairants : reste à vivre très faible, famille monoparentale avec peu ou pas de ressources, ménages déjà suivis par un travailleur social pour les sortants de structure spécifique (CHRS par exemple). Les mesures d'accompagnement social permettent de prévenir et d'anticiper les incidents de paiement, sans outrepasser les pouvoirs d'investigation du bailleur.

En général, le bailleur met en place :

- un diagnostic social préalable, qui suppose un « vrai » contact avec les ménages. Chez certains bailleurs, cette enquête sociale avant l'entrée dans les lieux peut être systématique.
- un accompagnement social précoce de ces ménages (avec attribution d'aides financières) peut venir en complément des autres aides accordées par le FSL ou de la garantie « loca pass », afin de sécuriser l'attribution du logement.

Ces démarches préventives permettent, en cas de besoin, de déclencher les mécanismes d'aides dès le premier impayé, et le bailleur peut aussi y trouver son compte. Elles gagnent en efficacité avec la généralisation du prélèvement automatique, qui permet d'identifier les défauts de paiement au 1^{er} jour, et peuvent utilement s'appuyer sur des réunions mensuelles d'impayés, qui permettent de lancer le suivi individualisé des ménages en difficulté financière.

Dès que la situation d'impayé est détectée, l'organisme met en jeu des procédures protectrices pour toutes les parties :

- le signalement obligatoire à la Commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL) et, le cas échéant, à la Commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, aux Caisses d'allocations familiales (CAF) ou à la Mutualité sociale agricole (MSA) qui peuvent autoriser le bailleur à percevoir l'aide au logement en lieu et place du locataire défaillant ;
- la mise en route d'un plan d'apurement, avec accord écrit amiable (bailleur-locataire) assorti d'un calendrier de remboursement ;
- des offres éventuelles de mutation dans le parc ou des échanges de logements.

D'autres mesures, comme l'animation d'un comité interne de prévention des expulsions, qui étudie chaque situation pour limiter les expulsions, le choix de surseoir aux expulsions et d'opter pour un maintien exceptionnel dans les lieux, le relogement immédiat après l'expulsion, permettent d'éviter, ou à tout le moins de limiter, les expulsions, socialement et économiquement désastreuses.

La Mission observe qu'une certaine forme de centralisation des procédures, couplée à un suivi individualisé des ménages en difficulté économique, constitue la solution la plus appropriée. Ce rapprochement suppose une bonne organisation et une bonne collaboration entre les différents intervenants internes d'un organisme impliqués dans la gestion locative ; il convient en effet :

- de centraliser les dossiers pour détecter très en amont les risques d'impayés, ce qui suppose parfois de réformer le système amont de suivi des locataires,
- de confier à la conseillère sociale - ou au conseiller social - le suivi de l'ensemble de la procédure depuis la phase de détection des impayés jusqu'à la phase contentieuse en activant le lien entre la conseillère sociale et le responsable du contentieux.

Ces démarches nécessitent un suivi rigoureux et une culture interne du compte-rendu, afin de quantifier et d'évaluer les dispositifs mis en place. Les conseillères sociales doivent travailler en étroite coopération avec les services chargés des attributions et de la gestion des logements, et ce pour faciliter l'évaluation de leur travail. Les membres des commissions d'attribution, dûment alertés, sont amenés à « conditionner » certaines attributions à la mise en place de mesures d'accompagnement qu'il conviendra de suivre dans le temps et d'évaluer.



Certains bailleurs logent des ménages en grande difficulté économique et sociale et déploient des mesures d'accompagnement social renforcées. C'est l'accompagnement social qui permet à ces ménages d'accéder à des logements correspondants à leurs besoins ou à leur handicap ; plusieurs cas de figure ont été observés :

- l'accompagnement social lié au logement est demandé par le bailleur et conditionne la signature du bail, généralement bail associatif ou bail glissant,
- l'adaptation au logement est réalisée au cas par cas et s'inscrit dans le cadre d'une charte de l'habitat adapté signée avec le conseil général, par laquelle le bailleur s'engage à aménager des logements en contrepartie d'un financement.

3.3

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (DALO) : LA SITUATION EN ÎLE DE FRANCE, EN PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR ET EN RHÔNE-ALPES²⁶

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), institué par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 « instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale », vient de rappeler la difficile mise en œuvre de ce droit fondamental.

Les contrastes entre régions, déjà soulignés dans le rapport 2012 de la Miilos, restent très marqués en 2013, année au cours de laquelle 59 % des décisions portant sur le droit au logement ont été prises en Île-de-France.

Parmi les 18 départements en « forte activité DALO », figurent les 8 départements d'Île-de-France, les Alpes-Maritimes, les Bouches du Rhône, le Rhône, et le Var.

Concentrant la plupart des recours, les régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, et Rhône-Alpes, illustrent les disparités territoriales pouvant exister dans la mise en œuvre du droit au logement opposable.

LA SITUATION EN ÎLE DE FRANCE

Pour l'année 2013, 25 rapports définitifs de contrôle concernant des bailleurs sociaux situés en Île-de-France traitent du droit au logement opposable. Les bailleurs contrôlés sont essentiellement des offices publics de l'habitat (11 OPH), des sociétés anonymes HLM (8 SAHLM), et des sociétés d'économie mixte (5 SEM).

²⁶ Sources de données pour la rédaction du 3.3 : DGALN/DHUP/PH « INFODALO 2011 à 2013 » et Miilos/APSC (Application de programmation et de suivi des contrôles).

Comme cela avait déjà été signalé dans le rapport d'activité 2012, peu d'organismes sont en capacité de fournir des éléments suffisamment étoffés pour permettre une analyse fouillée de la situation du droit au logement opposable en Île-de-France (seuls 14 organismes fournissent des éléments permettant une comparaison dans le temps, ou une analyse des raisons des refus d'attribution, ou de l'utilisation des différents contingents).

En 2013, le nombre de recours déposés, tant en logement qu'en hébergement, en Île-de-France a été de 52 799. Ce nombre était de 49 226 en 2012 et 46 225 pour 2011, soit une augmentation de 14,22 % depuis 2011.

Pas moins de 58 711 décisions ont été prises, dont 22 553 avis favorables. Les motifs de refus invoqués tenaient à l'incomplétude des dossiers, au niveau du loyer par rapport aux ressources ou à l'inadéquation entre la typologie du logement et la composition familiale. En 2012, 49 829 décisions avaient été prises, dont 18 149 avis favorables. Pour 2011, les chiffres étaient respectivement de 44 100 et 15 951. Soit une augmentation des décisions prises de 33,13 % depuis 2011, et de 41,39 % en ce qui concerne les avis favorables.

Les trois principaux contingents mobilisés sont ceux du Préfet, de la Ville de Paris, et des collecteurs. Le nombre de bénéficiaires relogés au cours de l'année 2013, a été de 9 535 en Île-de-France.

Par ailleurs, en 2013, 70,62 % des 6 239 recours gracieux déposés en France émanaient de l'Île-de-France. Entre 2011 et 2013, on constate une augmentation de 46,87 % de ce type de recours.

Enfin, 74,84 % des 2 560 recours contentieux pour excès de pouvoir déposés, avaient été initiés dans cette même région.

Ces données permettent de prendre la mesure de la mise en œuvre du DALO dans la région capitale.

Face au constat fait par le comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, des pistes d'amélioration existent.

Certaines ont d'ores et déjà été mises en place, comme les conventions d'utilité sociale, qui obligent les bailleurs sociaux de la région Île-de-France, à respecter un objectif global de 15 % des attributions à des ménages relevant du droit au logement opposable pour l'ensemble de leur patrimoine, et un objectif de 3 % à 5 % pour le patrimoine situé en Zone Urbaine Sensible.

La Mission a relevé les « bonnes pratiques » de certains bailleurs de la région Île-de-France :

- Une SA d'HLM est signataire d'une convention expérimentale sur l'accueil des candidatures Dalo, signée en juin 2010, entre six organismes HLM franciliens et l'État. Entre 2010 et 2012, cette société a logé 185 ménages au titre du droit au logement opposable.

En 2010, 53 dossiers ont été présentés en CAL et 4 ont été refusés. En 2011, 56 propositions ont été faites et la CAL a prononcé 6 refus. En 2012, 86 ménages ont été proposés et logés. Sur les trois dernières années, le contingent préfectoral a été mobilisé entre 47 et 54 %, le contingent « 1 % logement » à hauteur de 40 %, et les communes à hauteur de 8 % environ.

- Une autre SA d'HLM a mis en place une démarche remarquable en matière d'accompagnement social. Dans cette société, cinq conseillers sociaux diligentent systématiquement une enquête sociale préalable à l'accueil de certains candidats (sorties d'hébergement, DALO, etc.). Un accompagnement social lié au logement, est demandé pour des situations sociales les plus lourdes à prendre en charge.

LA SITUATION EN PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR (PACA)

Pour l'année 2013, 7 rapports définitifs de contrôle concernant des bailleurs sociaux situés en région Provence Alpes Côte d'Azur, traitent du droit au logement opposable. Les bailleurs contrôlés sont des sociétés anonymes d'HLM (4 SA d'HLM), des offices publics de l'habitat (2 OPH), et une société d'économie mixte (1 SEM).

Les difficultés rencontrées en Île-de-France, se retrouvent en région PACA.

Sur les 7 organismes contrôlés, 2 seulement sont en mesure de fournir des éléments étayés. De fortes disparités subsistent entre les organismes, pour ce qui est des attributions (certains continuant à refuser les candidats « DALO »), et pour ce qui a trait à l'accompagnement social des locataires en difficulté.

Pour l'année 2013, le nombre de recours déposés, en région PACA a été de 12 870. Ce nombre était de 12 047 en 2012 et 10 138 pour 2011, soit une augmentation de 26,95 % depuis 2011.

Les décisions prises s'élevaient à 13 978, dont 5 175 avis favorables. Les motifs de refus ne figuraient pas dans les rapports examinés. En 2012, 10 958 décisions ont été prises, dont 4 768 avis favorables. Pour 2011, les chiffres étaient respectivement de 8 556 et 4 046. Soit une augmentation des décisions prises de 63,37 % depuis 2011, et de 27,90 % en ce qui concerne les avis favorables.

Les contingents étaient très rarement indiqués. Le nombre de bénéficiaires relogés au cours de l'année 2013, a été de 1 500 en région PACA.

Par ailleurs, en 2013, sur les 6 239 recours gracieux déposés en France, 550 émanaient de la région PACA. Entre 2011 et 2013, on constate une très forte augmentation de 336 % de ce type de recours (126 recours en 2011, 191 en 2012, et 550 en 2013).

Il est difficile, en région PACA, d'obtenir des données permettant d'analyser la situation des bailleurs ; malgré cela la Mission constate que certains bailleurs vont de l'avant et font des efforts notables, notamment en matière d'accompagnement social :

- Un OPH s'illustre par son implication dans la gestion des attributions et en matière d'accompagnement social, avec des résultats significatifs. Cet organisme s'est particulièrement investi dans la gestion des attributions de logement. L'instruction des demandes y relève des chargés de clientèle et des conseillères en économie sociale et familiale (CESF) des agences territoriales.

La procédure d'instruction et d'attribution des logements est formalisée par écrit et fait partie de l'ensemble des processus opérationnels recensés dans le cadre d'une démarche qualité. Les logements réservés sont clairement identifiés et il est demandé systématiquement aux réservataires de présenter trois candidats. Les principaux réservataires sont les collectivités locales (29,15 %), l'Etat (26,85 %) et les collecteurs de la PEEC (6,92 %). L'organisme dispose d'un contingent de logements propre de 3 050 logements soit 25,3 % du parc.

Les demandeurs sélectionnés sont convoqués en agence et invités à compléter leur dossier. Les entretiens sont conduits par les CESF qui disposent d'une grille d'entretien type leur permettant de cibler le profil du candidat et de vérifier la bonne adéquation avec le logement à attribuer. Une synthèse de l'entretien est présentée oralement aux membres de la CAL par le chargé de clientèle.

En raison de la dispersion géographique du parc sur l'ensemble du département, l'OPH a mis en place une commission d'attribution sur le territoire de chaque agence. La commission comprend cinq membres désignés par le conseil d'administration et un représentant des locataires. Toutes les commissions sont présidées par la même administratrice et chaque commission se réunit une fois par mois selon un planning établi annuellement.

Les logements adaptés aux situations de handicap sont identifiés dans la base logicielle afin de garantir une attribution prioritaire à ces publics. L'OPH a signé une convention avec une association, par laquelle elle s'engage à déterminer annuellement une offre de logements neufs adaptés et à repérer l'offre possible dans son parc existant.

L'office a signé une charte de partenariat avec une autre association. Le principe a été retenu d'un volant de 10 logements destinés à être loués avec bail glissant à des personnes ou familles sans domicile et accompagnés socialement par l'association.

En 2011, grâce à ce système d'attribution, cet OPH a relogé 97 demandeurs relevant du dispositif Dalo (58 bénéficiaires en 2010).

Le même OPH s'est beaucoup investi dans l'accompagnement social qu'il propose. S'agissant du traitement des impayés, l'office dispose de 11 conseillères en économie sociale et familiale (CESF) qui gèrent les demandes relevant du contingent préfectoral consacré pour l'essentiel au dispositif DALO et interviennent dans l'accompagnement des locataires en impayés.

Cet OPH s'est doté d'un service social très structuré, partagé par le siège et les agences. Les onze CESF réparties dans les sept agences, en plus de leurs missions sur le traitement social des impayés de loyer et de leur participation à la préparation des commissions d'attribution des logements (examen des dossiers des candidats les plus défavorisés, relations avec les services préfectoraux sur les dossiers DALO et les situations de personnes en grande difficulté notamment), interviennent également à la demande du chef d'agence sur le règlement des troubles de voisinage (diagnostic de la problématique sociale, recherche de mesures à mettre en place).

Dans cet organisme, cinq conseillers sociaux diligentent systématiquement une enquête sociale préalable à l'accueil de certains candidats (sorties d'hébergement, DALO, par exemple). Un accompagnement social lié au logement, est demandé pour des situations sociales les plus lourdes à prendre en charge.

- Un autre OPH suit une démarche analogue. Dans cet office, la CUS affiche des orientations en matière d'attributions, notamment en conduisant un examen prioritaire des dossiers déclarés comme relevant du droit au logement opposable (Dalo) par la commission de médiation.

Au cours de l'année 2011, l'office a examiné 113 dossiers relevant du droit au logement opposable et 23 ménages sont entrés dans les lieux. Les ménages ainsi logés font l'objet d'un suivi social par les conseillères en économie sociale et familiale (CESF) de l'office, afin de veiller à leur bonne intégration lors de l'entrée dans les lieux.

LA SITUATION EN RHÔNE-ALPES

Pour l'année 2013, 5 rapports définitifs de contrôle concernant des bailleurs sociaux situés en région Rhône-Alpes, traitent du droit au logement opposable. Les bailleurs contrôlés sont trois offices publics de l'habitat, une société d'économie mixte et une association.

En région Rhône Alpes, aucun organisme mentionné ci-dessus n'effectue de suivi statistique global permettant une mise en perspective ou une analyse fouillée de la situation du droit au logement opposable.

En 2013, le nombre de recours déposés, tant en logement qu'en hébergement, en région Rhône Alpes a été de 5 481. Ce nombre était de 4 267 en 2012 et 3 520 pour 2011, soit une augmentation de 55,71% depuis 2011.

Pas moins de 5 189 décisions ont été prises en 2013, dont 2 075 avis favorables. En 2012, 4 025 décisions avaient été prises, dont 1 747 avis favorables. En 2011, les chiffres étaient respectivement de 3 630 et 1 491. Le pourcentage d'augmentation du nombre de décisions prises est de 42,95 % depuis 2011, et de 39,17 % pour les avis favorables.

Par ailleurs, en 2013, sur les 6 239 recours gracieux déposés en France, 299 émanaient de la région Rhône Alpes. Entre 2011 et 2013, on constate une augmentation de 160 % de ce type de recours (115 recours en 2011, 149 en 2012, et 299 en 2013).

Les motifs de refus n'étaient pas indiqués. Le nombre de bénéficiaires relogés au cours de l'année 2013, a été de 1 052 en région Rhône Alpes.

En région Rhône Alpes, la mise en œuvre du droit au logement opposable semble aléatoire et son déploiement est perfectible.

- A titre d'exemple, dans un OPH contrôlé, il est simplement énoncé que, conformément au CCH, les personnes prioritaires pour l'attribution d'un logement, sont les personnes hébergées temporairement, les mal logés et/ou défavorisés, les personnes en situation de handicap, les victimes de violences conjugales. Sont également identifiés comme prioritaires les publics visés dans les indicateurs F.I à F.IV de la Convention d'utilité sociale. Dans les faits les demandeurs relevant du DALO ne sont pas traités en priorité.
- Dans une SEM, il est constaté qu'aucun objectif n'a été fixé en matière d'attributions aux ménages prioritaires. Dans cet organisme, 8 attributions de logements ont été faites, depuis 2009, au titre du droit au logement opposable, soit 1,6% des attributions effectuées sur la période.

3.4

LES ATTRIBUTIONS ET LE TRAITEMENT DE LA DEMANDE, UNE COMPLEXITÉ CROISSANTE

Pour un bailleur social, l'attribution des logements est un acte fondamental qui nécessite une connaissance fine des demandes de logement existantes.

La Miiilos constate que les améliorations apportées au système national d'enregistrement de la demande (SNE) commencent à porter leurs fruits. Les bailleurs sociaux peuvent désormais accéder à l'ensemble de la demande exprimée sur leur territoire, y compris celle enregistrée par d'autres bailleurs. Cette possibilité est encore

rarement utilisée, sauf dans les secteurs ou communes peu tendus, ou dans lesquels un organisme cherche à développer sa notoriété.

Certains dispositifs inter-bailleurs permettent de traiter l'intégralité de la demande d'un territoire donné, souvent celui de l'agglomération, comme pour cet organisme, pour lequel la conférence intercommunale du logement, pilotée par la communauté d'agglomération - également délégataire des aides à la pierre, est garante du traitement équitable des demandes et présente un seul demandeur à la commission d'attribution. Ce système semble performant, mais il a pour conséquence de déposséder la commission d'attribution de logements de ses prérogatives, celle-ci statuant sur un seul candidat pour un logement donné, en infraction aux dispositions du CCH.

L'attribution de logements est un exercice de plus en plus difficile pour les bailleurs sociaux. Le refus de logement par le demandeur après passage en commission, phénomène constaté depuis quelques années, s'accroît. Pour certains organismes, il dépasse les 50 %, sans que les causes de refus soient toujours connues. Un organisme qui a procédé à cette analyse constate dans 62 % des cas une absence de réponse des demandeurs à la proposition de logement. Lorsque les motifs de refus sont exprimés, c'est la localisation et la nature du logement qui viennent en tête. Cela explique partiellement le nombre de demandes en délai anormalement long. Pour cet organisme, 40 % des demandes anciennes ont déjà fait l'objet d'une proposition d'attribution de logement refusée par le demandeur.

En dépit du constat de ces difficultés d'attribution et des possibilités offertes par le système national d'enregistrement, la gestion de la demande est très souvent empirique, sans réelle utilisation des données qui permettraient de connaître l'exhaustivité des demandes correspondant à un logement donné. Dans ces conditions, le choix des dossiers proposés à la commission d'attribution correspond aux demandes les plus récentes, sans autre critère de priorité. Même dans des cas où l'organisme a élaboré un système d'attribution reposant sur un barème de cotation, l'absence de système d'information adapté n'en permet pas l'application.

Afin d'améliorer la fluidité dans leur parc et de satisfaire au mieux les demandes par des propositions adaptées, les organismes encouragent la mutation interne. Cela permet de satisfaire plusieurs demandes et de traiter des cas d'impayés et de sur ou de sous-occupation. La Mission constate que la mobilité interne est parfois assortie de conditions exorbitantes pour le locataire qui désire rester dans le même organisme, mais dans un logement plus adapté à ses besoins et à ses possibilités financières : réalisation de réparations locatives suite à l'état des lieux sortant, paiement des dettes de loyer ou même condition d'absence de tout contentieux depuis son entrée dans le parc, durée minimale d'occupation du logement.

3.5

LOYERS ET CHARGES, QUELLE POLITIQUE POUR FAVORISER L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL DES MÉNAGES DE RESSOURCES MODESTES

La masse des loyers constitue la ressource principale, pour ne pas dire unique, d'un bailleur social, elle garantit sa pérennité financière.

La politique de loyers constitue le levier essentiel de la politique sociale et le niveau du loyer est très souvent un facteur discriminant pour l'attribution et le maintien des ménages dans les logements sociaux, dans un contexte où leur budget est de plus en plus tendu, avec une part consacrée au logement de plus en plus élevée.

La politique de loyers doit permettre de concilier ces deux aspects.

Depuis 2011, l'augmentation annuelle des loyers est encadrée et limitée, pour chaque logement, à l'évolution de l'indice de révision des loyers (IRL) du 3ème trimestre de l'année précédente. Cette disposition est globalement respectée par les organismes, mais peu d'entre eux l'accompagnent d'une véritable réflexion sur le niveau des loyers pratiqués en fonction de la qualité du service rendu.

La Miilos constate notamment que la pratique de modulation des augmentations annuelles selon les groupes est limitée. Lorsqu'elle existe, ne sont concernés que des logements financés en PLI, PLS et PLA ou des logements de grande surface, dont le loyer est trop élevé par rapport au marché local et aux capacités financières des demandeurs connus de l'organisme. Ce parc qui souffre d'un manque d'attractivité commerciale, se verra appliquer des augmentations inférieures à l'IRL, voire des diminutions de loyers.

Si certains « grands » organismes, disposant d'un patrimoine important, s'exonèrent de toute réflexion sur l'évolution des loyers, d'autres organismes développent des politiques les préparant pour la « remise en ordre des loyers maximaux » dans la perspective de la prochaine génération de conventions d'utilité sociale. C'est le cas pour deux offices contrôlés par la Miilos en 2013, l'un comptant 2 500 logements, l'autre comptant plus de 10 000 logements qui modulent les augmentations de loyer annuelles en fonction de l'attractivité des groupes telle que définie dans le plan stratégique de patrimoine.

Malgré le respect de la limitation des augmentations annuelles, la marge entre loyers pratiqués et loyers maximaux réglementaires a tendance à diminuer. C'est le résultat d'une politique de hausse des loyers à la relocation (lors d'un changement de locataire). Fixés à un niveau supérieur à celui appliqué précédemment, les nouveaux loyers correspondent souvent au loyer maximum autorisé, ce qui a pour conséquence d'augmenter la masse des loyers pratiqués et de réduire la marge de manœuvre de l'organisme pour la modulation de ses loyers.

L'accessibilité sociale des logements dépend largement du loyer pratiqué. Le niveau de la « part à charge » ramenée aux ressources du ménage ou le « reste à vivre » sont en effet des critères fréquemment utilisés pour l'attribution de logements. Le coût « résiduel » pour les ménages (loyer, charges et couverture par l'APL), est un puissant déterminant de la population en capacité financière d'être logée dans le parc HLM. A rebours des objectifs de mixité sociale, les contrôles réalisés en 2013 ont permis d'établir que certains organismes développent des politiques de loyers élevés qui limitent l'accessibilité économique de leur parc de logements et en interdisent de fait l'accès aux ménages les plus défavorisés.

Certains bailleurs sociaux et les acteurs concernés ont engagé une véritable réflexion sur l'accessibilité de leur parc. Une communauté d'agglomération de l'ouest de la France a demandé aux différents bailleurs intervenant sur son territoire de modérer les augmentations des logements financés par des PLA, dont le loyer est souvent supérieur aux loyers de référence servant à la détermination du montant de l'APL.

Les recherches de diminution des charges, qui pèsent parfois lourdement sur les locataires, s'inscrivent dans le même cadre de réflexion sur l'accessibilité du parc social. A l'échelle des organismes contrôlés en 2013, l'observation des charges est très limitée, voire inexistante. Cependant, de nombreuses actions visant à la maîtrise des charges sont engagées, au-delà des « simples » travaux de réhabilitation énergétiques. La Mission en veut pour preuve la renégociation des contrats de fourniture de fluides, le développement des contrôles de consommation d'eau, les campagnes de sensibilisation des locataires à la bonne utilisation de l'eau, de l'électricité et du chauffage, toutes actions qui permettent de diminuer les consommations et les charges individuelles. De même, une réorganisation des tâches des gardiens et un redimensionnement de leur périmètre d'intervention peuvent permettre de diminuer ce poste de charges, parfois lourd.



3.6

L'IMPACT DES CONVENTIONS D'UTILITÉ SOCIALE SUR LA POLITIQUE SOCIALE ET LA GESTION LOCATIVE

Les conseils d'administration et de surveillance des bailleurs sociaux délibèrent volontiers sur leur stratégie de développement ou de maintenance, rarement sur des « orientations en matière d'attribution » et très rarement sur leur « politique de peuplement ». Il s'agit d'une observation récurrente des contrôles de la Miilos. La « politique de peuplement » apparaît parfois à la lecture du règlement intérieur de la commission d'attribution de logements.

La Convention d'utilité sociale (CUS) a apporté une véritable amélioration dans ce domaine. Le cahier des charges de gestion sociale de la CUS comporte la définition d'orientations en matière de politique sociale et de gestion locative, orientations assorties d'objectifs et d'indicateurs « de performance ».

Le contenu des cahiers des charges de gestion sociale est très variable :

- Il se limite parfois à un simple rappel de la réglementation et à l'affirmation d'une priorité donnée aux mutations internes et au parcours résidentiel.
- A l'inverse, certaines CUS affichent des objectifs ambitieux d'élaboration d'observatoire des charges et de chartes de peuplement, mais la réalisation des livrables correspondants se fait attendre.

Au-delà de l'obligation d'énoncer et de quantifier des engagements, des objectifs et des indicateurs, pour les organismes qui ont opté pour la remise en ordre des loyers maximaux (ROLM), la CUS a permis d'entamer une profonde réflexion sur la politique sociale et la gestion locative. Moins de 10 % des organismes ont osé cette démarche et il est trop tôt pour en analyser les conséquences en termes de peuplement et d'attractivité commerciale.

La Mission observe que, dans la pratique, peu de logements ont vu leur loyer diminuer, même dans les organismes qui disposaient d'une marge importante entre loyers pratiqués et loyers maximaux. Dans le cas où les loyers pratiqués se sont trouvés supérieurs aux nouveaux loyers maximaux après remise en ordre, le « rattrapage » intervient progressivement, au fur et à mesure des augmentations annuelles qui sont gelées, ainsi qu'à l'occasion du renouvellement des locataires, situation qui n'entraîne pas d'observation de la Mission.

La remise en ordre des loyers maximaux sera obligatoire, sans dérogation possible, en 2017, dans la deuxième génération de CUS. La Miilos constate le développement de certaines pratiques de modulation d'augmentation de loyers entre les groupes, au vu de leur classement dans le plan stratégique de patrimoine, mais la plupart des organismes contrôlés en 2013 n'avaient pas, en 2012, engagé de démarche concrète ni même de réflexion en la matière. La Mission attire l'attention sur la durée de mise en place d'une telle démarche et sur la nécessité de l'anticiper dès maintenant.

La Mission estime que, dans de nombreux organismes, le sujet fondamental des politiques de loyers n'est pas réellement pris en compte.

3.7

LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

Plus que tout autre gestionnaire immobilier, un organisme de logement social se doit d'assurer un bon niveau de qualité de service rendu à ses locataires.

En 2013, la Mission a cherché à connaître :

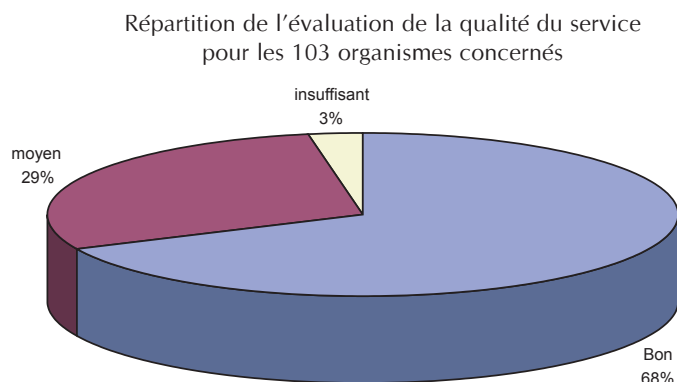
- la manière dont les organismes rendent globalement ce service,
- la nature de la relation avec les ménages logés.

MANIÈRE DONT LES ORGANISMES RENDENT GLOBALEMENT CE SERVICE

En 2013, 103 organismes, parmi lesquels 48 OPH, 37 SA d'HLM, 11 SEM, 3 sociétés coopératives, 3 associations et 1 organisme « divers » (société non HLM, filiale d'un collecteur de PEEC, gérante de logements conventionnés), ont fait l'objet d'une évaluation globale, par la Miilos, de la qualité du service qu'ils rendaient à leurs locataires.

Le service rendu a été jugé :

- bon pour 70 organismes (dont 31 OPH, 28 ESH, 7 SEM, 2 sociétés coopératives et 2 associations),
- moyen pour 30 organismes (dont 15 OPH, 8 SA d'HLM, 4 SEM, 1 société coopérative et 2 associations ou organismes divers),
- insuffisant pour 2 OPH et 1 SA d'HLM.



Cette approche globale recouvre toutefois des situations contrastées selon les principaux critères d'appréciation retenus, classés ci-dessous par ordre croissant de fréquence des critiques émises par la Miilos. Le nombre indiqué entre parenthèses représente le nombre d'organismes pour lesquels l'évaluation a été jugée insuffisante.

- Gestion et exploitation des réclamations (25)
- Qualité de la concertation avec les locataires (12)
- Organisation gestion de proximité (11)
- Conseil de concertation locative inexistant (9)
- Information et accueil locataires (3)

39 organismes (dont 17 OPH, 12 ESH, 9 SEM et 1 société coopérative) ont fait l'objet de critiques sur au moins l'un de ces critères.



NATURE DE LA RELATION AVEC LES MÉNAGES LOGÉS

Pour répondre aux attentes des locataires et leur permettre de contacter facilement l'interlocuteur en mesure de leur apporter la réponse adéquate, les organismes adoptent, pour la gestion de proximité, des organisations différentes. Elles visent à répartir efficacement les effectifs et les centres décisionnels entre le siège et les agences déconcentrées, en cohérence avec la répartition géographique du patrimoine.

La Mission constate que les organismes se dotent très majoritairement de centres d'appels téléphoniques, en lien avec des outils de traitement des réclamations des locataires. Pour cet important office du Sud Est, la création d'un centre de relation clientèle avec une plate-forme téléphonique externalisée, qui prend en compte le suivi des requêtes des locataires et des demandeurs de logement, s'est accompagnée d'une refonte de l'organisation des agences. Leurs compétences ont été renforcées, tant sur le plan technique que sur le plan social, le siège se recentrant sur des fonctions d'expertise, de définition des politiques et des doctrines de travail.

Bon nombre d'organismes s'orientent vers ce type d'organisation, mais la démarche n'est pas toujours aboutie. Les outils de traitement des réclamations garantissent l'enregistrement et la traçabilité des contacts avec les locataires et demandeurs, mais ils ne sont pas toujours conçus de manière à pouvoir contrôler l'effectivité et le délai de traitement de la réclamation. Le thème de la gestion des réclamations ressort fortement dans les enquêtes de satisfaction et la Miilos relève des insuffisances dans près d'un organisme contrôlé sur cinq.

Les centres téléphoniques de relations clients se substituent parfois aux agences et aux points d'accueil ouverts au public. Telle cette société du Nord, qui a simultanément mis en place un centre d'appels et diminué le nombre d'agences ouvertes au public. Pour un parc très important de logement gérés, seulement cinq agences multiservices recevant du public ont été créées, parfois très éloignées des quartiers sensibles. Le contact physique avec le bailleur est rendu de ce fait plus difficile, ce qui peut pénaliser certaines populations.

Par ailleurs, les organismes contrôlés en 2013 ont développé des démarches à destination des locataires ne nécessitant pas un accompagnement social particulier, mais ayant des besoins différents des autres locataires. C'est le cas des « seniors », des « personnes ayant des difficultés pour se déplacer » ou des « personnes à mobilité réduite ».

CONCLUSION

En dépit d'avancées certaines en matière de qualité du service rendu aux locataires, la Mission estime que les organismes contrôlés en 2013 n'abordent pas encore cette question de façon globale et stratégique, et n'y affectent pas les moyens adéquats, ce qui limite les progrès accomplis.



STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES

4.1

LA QUALITÉ RELATIVE DES PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE

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 existants selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme.* ».

L'approbation d'un PSP actualisé était un préalable à l'élaboration et à la conclusion des conventions d'utilité sociale en 2010 et 2011.

Les orientations patrimoniales sont reprises par les bailleurs sociaux dans leurs conventions d'utilité sociale (CUS), signées avec le représentant de l'Etat pour une durée de 6 ans renouvelable (2011-2016), telles que définies aux articles L.445-1 et suivants du CCH. La CUS, établie sur la base du PSP, comprend un volet patrimoine conséquent, l'organisme prenant des engagements sur le développement de son offre, sa politique de vente et le volet maintenance-amélioration de son patrimoine existant. Une évaluation à mi-parcours de ces conventions était en cours fin 2013.

Le rapport d'activité 2012, dans la continuité des années antérieures, dressait un constat assez sévère des PSP des organismes HLM. En 2012, les PSP, initiés par une circulaire de 2002, n'apparaissaient toujours pas aboutis de façon pleinement satisfaisante.

En 2013, si l'obligation légale fixée aux bailleurs sociaux est formellement respectée, ce qui a permis de généraliser les PSP dans l'ensemble des organismes, la qualité des documents et leur déclinaison opérationnelle sont très hétérogènes.

Ainsi sur un échantillon exploitable de 98 rapports définitifs diffusés en 2013, portant sur des OPH, des ESH et des SEM, la Miilos fait les constats exposés ci-dessous.

DE NOMBREUX ORGANISMES PRÉSENTENT DES CARENCES DANS LEURS PSP

Près d'un organisme sur quatre présente des carences dans la définition de ses orientations patrimoniales. Un organisme sur cinq affiche des insuffisances sur le volet réhabilitation-entretien ; parallèlement, la politique de développement apparaît inappropriée ou mal définie pour un organisme sur huit. Ces constats sont assez voisins de ceux opérés les années antérieures, confirmant la tendance. Malgré les actions volontaristes engagées en matière de rénovation thermique, la politique

d'entretien du patrimoine demeure le point faible. La focalisation des bailleurs sur la politique de développement, ainsi que l'impact de l'ANRU sur les programmes de réhabilitation, peuvent constituer des éléments d'explication à ce constat. L'opportunité de la politique de vente de logements (cf. développement particulier 4.3) est quant à elle très dépendante de la volonté du conseil d'administration ; elle est donc plus difficile à apprécier globalement.

L'INSUFFISANCE D'ANALYSE FINANCIÈRE PRÉVISIONNELLE, LAQUELLE PERMET DE S'ASSURER DE LA FAISABILITÉ FINANCIÈRE DU PROGRAMME PATRIMONIAL À METTRE EN ŒUVRE, CONSTITUE TOUJOURS LA CARENCE LA PLUS MARQUÉE.

Ce constat se confirme, voire s'accroît, au fil des ans. Alors que près de 40 % des organismes présentaient des déficiences en la matière en 2012, ce pourcentage atteint 50 % dans les contrôles de 2013.

Schématiquement, deux cas de figure concernant un nombre équivalent d'organismes se rencontrent :

- dans le premier cas, le bailleur ne dispose pas d'une analyse financière prévisionnelle, ou dispose d'une analyse non fiable ;
- dans le deuxième cas, le bailleur dispose d'une analyse financière prévisionnelle dont les conclusions sont négatives et ne permettent pas de soutenir les options patrimoniales retenues.

Si toute analyse financière prévisionnelle comporte une part d'incertitude liée notamment au contexte économique (coûts, taux d'intérêts, etc.), la Miilos considère qu'il s'agit d'un exercice prévisionnel fondamental qui doit être réalisé très régulièrement, ce qui n'était pas le cas en 2013. La Mission observe qu'une dizaine d'organismes, de tous statuts et de toutes tailles, présentent de graves insuffisances d'analyse prévisionnelle : la moitié d'entre eux gère un parc de moins de 3 000 logements, l'autre moitié correspond à la strate [3 000 – 10 000] logements.

Les exemples qui suivent permettent d'illustrer des situations très différentes.

Un OPH du Sud Est, de la strate [5 000 – 10 000] logements, souffrait d'une absence de stratégie claire jusqu'en 2012. L'organisme s'est lancé dans un ambitieux programme de développement et d'acquisitions foncières inapproprié et ne répondant pas aux besoins du marché détendu sur lequel il intervenait. En raison des mauvais choix opérés en matière d'investissement, il s'est mis en difficulté financière, son exploitation se dégradant de façon concomitante. Un plan de sauvetage a été nécessaire pour redresser la situation.

Une ESH de l'Ouest Sud-Ouest, de la strate [3 000 – 5 000] logements, intervenant sur des territoires diversifiés, 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 un volet énergétique conséquent), ainsi que quelques ventes ciblées de logements. Le parc de la société s'accroît de 1 % par an, avec un ciblage sur les zones les plus tendues. Le patrimoine, composé majoritairement de maisons individuelles, fait l'objet d'une rénovation thermique d'ampleur avec un fort niveau d'investissement par logement. L'analyse prévisionnelle réalisée à 5 ans, est très régulièrement actualisée, et permet à la société de piloter en permanence son activité en effectuant ses arbitrages financiers à bon escient.

4.2 **LES DIFFICULTÉS POUR DÉVELOPPER UNE OFFRE NOUVELLE RÉPONDANT AUX BESOINS DES TERRITOIRES LES PLUS TENDUS**

Depuis le lancement du plan de cohésion sociale en 2005, les politiques de développement de l'offre se succèdent, en vue de répondre à une pénurie globale de logements accessibles économiquement aux ménages ayant des revenus modestes. Les organismes de logement social ont donc vocation à s'engager auprès des collectivités locales, en charge d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes locaux de l'habitat (PLH), et auprès de l'Etat dans le cadre de la contractualisation des CUS notamment.

Chaque marché de l'habitat répond à des caractéristiques propres et l'implication d'un organisme sur un « marché » ne peut être appréciée qu'à la lumière du contexte spécifique dudit « marché ». L'estimation du besoin en logements demeure un exercice délicat, que la simple mesure de la demande permet difficilement de cerner. C'est pourquoi les analyses de la vacance, de la rotation dans le parc ou de la mise en commercialisation des programmes neufs constituent autant de signaux permettant de caractériser les situations. C'est ainsi que depuis 2009 la Miilos s'attache à qualifier (indépendamment du classement introduit par l'arrêté du 29 avril 2009 fixant différents zonages) les marchés sur lesquels un organisme intervient.

Cette analyse permet de dégager quelques tendances, mais doit être interprétée avec prudence.

LA LOCALISATION DE LA PRODUCTION NEUVE

Les ESH, OPH et SEM contrôlés en 2013 (échantillon de 98 contrôles dont les données sont exploitables) représentent un poids de 923 840 logements gérés. Les autres structures, dont les SCP d'HLM, sont très faiblement concernées par la gestion locative et n'ont donc pas été intégrées à l'étude, vu leur très faible représentativité. Comme dans son rapport d'activité 2012 (publié en 2013) la Miilos a cherché à caractériser la localisation de la production neuve.

La Miilos s'est livrée à une première analyse portant sur le taux de croissance annuel moyen du parc (en termes de livraisons effectives) des cinq dernières années. Ce taux est de l'ordre de 1,5 %, soit un chiffre stable par rapport à 2012. La Miilos considère, selon son appréciation, qu'environ 64 % du patrimoine contrôlé est situé en zone tendue (40 %) ou très tendue (24 %). La croissance annuelle moyenne du patrimoine se répartit comme suit selon les niveaux de tension des marchés immobiliers :

Caractérisation des marchés d'intervention	Très tendu	Tendu	Contrasté	Détendu
Taux de croissance annuel du parc social	1,2 %	1,6 %	1,9 %	1,3 %
	1,5 %		1,6 %	

Alors que, pour les organismes contrôlés en 2012, la croissance du patrimoine apparaissait légèrement plus importante en zone tendue, cette tendance ne se confirme pas pour les organismes contrôlés en 2013. En réalité, la croissance du parc des organismes contrôlés en 2013 est assez similaire selon les secteurs ; les zones qualifiées de très tendues enregistrent même une progression de leur parc inférieure à la moyenne, de même niveau que les zones détendues. Cette situation montre que la politique de recentrage du financement du logement social ne produit pas encore tous ses effets.

La Miilos s'est livrée à une seconde analyse sur la population contrôlée en 2013, consistant à rapporter le volume des nouvelles mises en location au cours des cinq dernières années au volume des logements familiaux locatifs gérés au moment du contrôle par les OPH, ESH et SEM contrôlés (échantillon de 98 contrôles dont les données sont exploitables). Comme pour l'analyse ci-dessus, les autres structures, dont les SCP d'HLM n'ont pas été intégrées.



Rapportées aux 923 840 logements familiaux locatifs gérés, les mises en location sur 5 ans représentent 70 091 logements, soit un ratio de 7,6 %. La Miilos considère, selon son appréciation, qu'environ 64 % du patrimoine contrôlé est situé en zone tendue (40 %) ou très tendue (24 %) - cf supra. Les variations de ce ratio selon les niveaux de tension des marchés immobiliers sont les suivantes :

Caractérisation des marchés d'intervention	Très tendu	Tendu	Contrasté	Détendu
Volume des nouvelles mises en location sur 5 ans rapporté au volume de logements familiaux locatifs gérés	6 %	8,4 %	9,6 %	6 %
	7,5 %		7,8 %	

La proportion moyenne des mises en location rapportée au volume de logements familiaux locatifs gérés apparaît peu différenciée entre zones tendues et zones non tendues. Ce constat illustre la difficulté à faire la démonstration d'un recentrage de la production en zone tendue, alors qu'il semble que la localisation de l'offre nouvelle soit aujourd'hui corrélée au volume de l'offre existante. Plusieurs années s'écoulent entre l'agrément d'une opération de construction et sa mise en service, cet important décalage temporel peut expliquer la situation décrite ci-dessus.

Concernant le taux de croissance annuel du parc social, l'écart entre les OPH et les ESH contrôlés en 2013 se réduit par rapport à 2012 ; les OPH affichent une croissance annuelle de 1,2 % (0,65 % en 2012) contre 1,8 % (2,5 % en 2012) pour les ESH. Ces fluctuations doivent être analysées avec prudence, les organismes contrôlés étant différents d'une année sur l'autre. Les SEM contrôlées en 2013 enregistrent une croissance annuelle de leur parc social de 2,9 %, témoignant d'un dynamisme certain.

Concernant les nouvelles mises en location, suivant en cela une tendance assez constante, les ESH contrôlées mettent, en proportion de leur taille, davantage de logements en location que les OPH : leur ratio est 9,1 % contre 5,9 % pour les OPH. Comme pour l'analyse des taux moyens de croissance annuelle, les SEM affichent un dynamisme certain avec un ratio de 14,5 %.

Les ESH interviennent en général sur des territoires plus vastes que les offices, territoires offrant davantage de possibilités de développement, ce qui peut expliquer les écarts constatés. Le nombre limité de SEM contrôlées (une dizaine) doit amener à relativiser la portée du constat

les concernant, en relevant toutefois que dans deux tiers des cas il a été considéré que la SEM intervenait en secteur très tendu, ce qui rend le résultat particulièrement positif.

LA PROBLÉMATIQUE DES MARCHÉS DÉTENDUS

Le rapport d'activité 2012 faisait état de signes de détente immobilière de plus en plus marqués. Les bailleurs sociaux sont directement confrontés à cette situation qui engendre de la vacance et génère des pertes financières parfois considérables.

C'est ainsi que sur le panel d'organismes contrôlés en 2013, 60 % enregistrent un taux de vacance global supérieur à 3 %. Ce taux inclut la vacance instantanée de toute durée ainsi que la vacance volontaire pour raison technique. Dans un tiers des cas, ce taux est supérieur à 5 % ; il dépasse 10 % dans 8 cas. Corrigée de la vacance technique, la vacance dite structurelle de plus de trois mois concerne environ 16 % des organismes, ce qui devient de moins en moins marginal et confirme la tendance constatée en 2012. Parallèlement, de plus en plus de demandeurs refusent les propositions de logements émanant des commissions d'attribution.

Les deux cas présentés ci-dessous illustrent ces difficultés.

Une SA d'HLM du Sud Sud-Ouest de la France, de moins de 3 000 logements, intervient sur un territoire très détendu à dominante rurale. Malgré les efforts entrepris en matière de qualité de service, l'organisme affiche un taux de vacance de plus de trois mois supérieur à 11 %. Cette vacance est concentrée pour une bonne part sur une ZUS connotée négativement. La perte d'exploitation qui en découle avoisine les 1 M€, ce qui représente environ 14 % de son autofinancement net. Un projet de restructuration urbaine avec des démolitions est engagé pour transformer le quartier.

Un OPH de l'Est de la France, de la strate [3 000 – 5 000] logements est confronté à une baisse démographique et à des besoins en décroissance. Malgré une diminution de son parc de 6 % les quatre dernières années, la vacance à plus de trois mois demeure toujours supérieure à 12 % sur la période et avoisine les 14 % en 2013. Une ZUS concentre les problèmes de vacance, qui se trouve de fait répartie principalement sur quelques ensembles immobiliers. Des actions correctrices ont été menées pour renforcer la commercialisation des logements ; elles n'ont pas permis d'inverser la tendance. Les pertes d'exploitation sont supérieures à 2 M€, ce qui représente plus de 15 % d'autofinancement net.

L'ANALYSE DE LA POLITIQUE DE VENTE AUX LOCATAIRES

En application des dispositions des articles L.443-7 et suivants du CCH, les organismes doivent délibérer annuellement sur les orientations de leur politique de vente de logements. L'Etat a encouragé cette politique, et en a fait un engagement à atteindre par les bailleurs dans le cadre de l'élaboration des conventions d'utilité sociale.

Comme indiqué dans le rapport 2012, 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, par le produit de la vente, pour améliorer la capacité d'investissement dans les opérations neuves ou la réhabilitation.

La réglementation permet aujourd'hui de fixer le prix de vente avec une marge de plus ou moins 35 % par rapport à la valeur estimée du bien par France Domaine.

LA FORTE RÉTICENCE DES BAILLEURS À S'ENGAGER DANS CETTE POLITIQUE PERSISTE.

Sur un échantillon de 98 organismes contrôlés en 2013 – où une politique de vente est possible – la moitié fait le choix de ne pas vendre, en motivant ce choix par les mêmes raisons que les années antérieures :

- position de principe du conseil d'administration ou opposition de la principale collectivité où le bailleur intervient,
- difficultés liées au marché, qu'il soit tendu ou détendu,
- conservatisme patrimonial,
- refus de vendre des logements collectifs, ce qui nécessite une gestion complexe de copropriétés, l'activité de syndic n'étant pas dans le cœur de métier.

Un organisme sur deux réalise des ventes à l'unité, ratio stable depuis 3 ans, un sur trois vend plus de 10 logements par an et huit organismes

vendent plus de 50 logements par an, la politique de vente pouvant alors être considérée comme significative dans leur stratégie. Ces derniers sont des ESH filiales de groupes nationaux, ainsi que deux offices comptant plus de 10 000 logements.

L'objectif initial de vente de 1 % du patrimoine locatif social par an, signé par les pouvoirs publics avec les fédérations professionnelles les 18 décembre 2007 et 20 février 2008, s'éloigne de plus en plus. Sur l'échantillon des organismes contrôlés, environ 22 000 logements étaient commercialisables, mais moins de 1 700 ont effectivement été vendus en moyenne annuelle. Cette moyenne masque des disparités, une politique de commercialisation active et un bon ciblage des produits permettant d'obtenir des résultats corrects. L'expérience montre que, en moyenne, pour 10 logements mis effectivement en commercialisation, un seul est effectivement vendu.

Les deux exemples ci-dessous montrent que, lorsque les conditions de marché sont favorables et lorsque l'organisme y consacre des moyens suffisants, le résultat est probant.

Une importante ESH filiale de groupe intervenant dans le Sud-Est s'est fixée un objectif ambitieux de vente de logements. Depuis 2007, près de 140 logements en moyenne annuelle sont vendus pour plus de la moitié à des locataires de la société. Le prix de vente moyen très modeste, de l'ordre de 50 000 € par logement, garantit le caractère social de l'accession. La société s'est dotée d'un service dédié professionnalisé pour atteindre ses objectifs, avec un ciblage géographique précis. La vente à l'unité en immeuble collectif, également à l'œuvre, est systématiquement précédée par la réalisation de travaux, pour éviter des dépenses importantes aux futurs copropriétaires.

Un OPH du Nord mène une politique de vente à l'unité favorisant l'accession sociale ce qui constitue un apport significatif de fonds propres. D'une cinquantaine de logements vendus par an en 2007, il enregistre actuellement environ 150 ventes par an. Il s'appuie, comme dans l'exemple précédent, sur une équipe dédiée professionnalisée. Un peu moins de la moitié des logements vendus ont bénéficié à des locataires du parc social pour un prix de vente moyen de l'ordre de 80 000 €. La plus-value financière des ventes avoisine les 14 M€ en 2012.



LE RESPECT DES OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE VENTE HLM

La vente de logements HLM est encadrée par les articles L.443-7 et suivants, R.443-10 et suivants du CCH. Les manquements constatés à la réglementation concernent une quinzaine d'organismes contrôlés :

- Le défaut de gouvernance est un manquement fréquent, le conseil d'administration ne délibérant pas annuellement sur les orientations de sa politique de vente (article L.443-7 du CCH). Ce constat concerne cinq organismes, dont l'activité en matière de ventes est assez limitée (de quelques logements vendus par an à une vingtaine).
- Des carences ont été relevées dans le dispositif de publicité, en raison de problèmes de forme (affichages et publications non conformes aux exigences de la réglementation) ou de fond (manque de transparence sur le prix de vente). Cette anomalie a été relevée dans six organismes.
- Deux organismes ont vendu des logements qui n'étaient pas dans un état d'entretien minimal satisfaisant. Cela a été constaté pour des logements où le niveau de confort minimum n'était pas atteint (absence d'élément de type sanitaire ou chauffage), ou des logements susceptibles de présenter des risques (installation électrique). Cette situation est rare, il apparaît toutefois utile de rappeler d'une part que la cession de logements ne doit pas être un palliatif au défaut d'entretien et d'autre part que la responsabilité de l'organisme vendeur est engagée.
- Deux SA d'HLM ont confié un mandat de commercialisation de leurs logements à un prestataire, sans procéder à une mise en concurrence préalable. Dans l'un des deux cas le prestataire était membre du même groupe que la société HLM concernée.
- Enfin une irrégularité grave a été constatée : dans un office de taille moyenne de l'Ouest Sud-Ouest trois ventes ont été réalisées au profit de salariés de l'organisme, dont un est membre de la famille du directeur général. En méconnaissance des dispositions de l'article L.423-10 du CCH visant à prévenir les risques de conflits d'intérêts, le conseil d'administration n'a pas été saisi préalablement pour autoriser ces ventes et les règles de publicité permettant de garantir une priorité d'accès aux locataires n'ont pas été respectées.

4.4

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

Les bailleurs sociaux poursuivent leur effort d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. Ils ont, dans une large majorité, intégré dans leur stratégie patrimoniale un objectif d'amélioration énergétique (cf. § 4.6) et contractualisé des objectifs ambitieux dans le cadre des conventions d'utilité sociale.

Le principe de constructions neuves intégrant les nouvelles normes est parfaitement admis, certains bailleurs ayant même anticipé l'application de la réglementation pour les constructions neuves, généralisant la norme BBC exigible à compter de 2013.

La politique menée en matière de rénovation thermique des bâtiments est liée à la pertinence de la stratégie patrimoniale de chaque bailleur, et à la situation réelle de son patrimoine en matière d'efficacité énergétique. La prise en compte de cette dimension apparaît aujourd'hui générale, la réussite de la mise en œuvre effective de travaux renvoyant aux choix effectivement opérés par les bailleurs en matière de programmation d'investissement. Au delà de la performance globale de chaque bailleur du point de vue patrimonial, la Mission pointe, en 2013, les mêmes difficultés qu'en 2012 :

- Le traitement des logements individuels chauffés à l'électricité, pour lesquels l'investissement nécessaire pour améliorer le classement au sens du DPE²⁷ est économiquement réducteur. Les organismes intervenant en milieu rural sont confrontés à cette situation qui conduit souvent le bailleur à ne pas prendre de décision. Certains bailleurs se sont toutefois emparés fortement de cette problématique. C'est le cas d'une ESH de l'Ouest Sud-Ouest de la France dont le patrimoine est composé pour 50 % de logements individuels. La société a fait le choix de réhabiliter plus d'une centaine de logements individuels tous les ans sur les cinq prochaines années, pour un coût moyen de l'ordre de 33 000 €. Classés en E, F ou G (classement DPE), ces logements ont vocation à bénéficier de travaux conséquents pour être reclassés en C. Le chauffage électrique est remplacé par un autre mode, gaz de ville ou propane, ou par une pompe à chaleur dans certains cas ; un travail systématique d'isolation par l'extérieur est en outre entrepris. Ces travaux s'accompagnent d'une augmentation de loyer et de la création d'une troisième ligne de quittance, approuvées lors de la consultation des locataires.
- Le traitement des ensembles immobiliers dont le devenir à moyen terme n'est pas certain et sur lesquels il ne semble pas opportun d'investir. C'est le cas des groupes menacés de déqualification, souvent en secteur peu tendu. La réhabilitation thermique étant devenue une composante indissociable de toute opération de

²⁷ Il est rappelé que, pour le passage des consommations finales à la consommation d'énergie primaire, le facteur de conversion est fixé à 2,58 pour l'électricité, alors qu'il est de 1 pour tous les autres combustibles, ce qui pénalise lourdement, au sens du DPE, l'énergie électrique. Ce coefficient rend notamment compte de l'importance des pertes inhérentes à la transformation d'une énergie thermique, d'origine fossile ou nucléaire, en énergie électrique consommable.

réhabilitation et générant des coûts significatifs, la seule solution d'attente consiste à faire un entretien a minima, ce qui reste un pis-aller sur le court terme.

Enfin, comme en 2012, la Mission note que les démarches de mesure effective des économies de charges sont peu développées, ce qui s'explique par un manque de recul sur les consommations annuelles après travaux et la difficulté de recueillir les informations individuelles auprès des locataires. Certains partenariats, en termes d'observation, semblent se mettre en place.

4.5

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

LES DIAGNOSTICS

La réalisation d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) est devenue obligatoire depuis le 1er juillet 2007 ; il doit être annexé au contrat de bail en vue d'informer le locataire. Dans une douzaine de cas, des carences ont été constatées, fréquemment parce que les DPE n'avaient pas tous été réalisés, ou par défaut d'information des locataires. La récurrence de ce type de problème est constante depuis plusieurs années. Si cela ne représente pas la majorité des situations, cette carence est injustifiable alors que la réglementation est applicable depuis maintenant plus de 6 ans.

En matière de santé publique, la Miilos relève les dispositions particulières des articles R.1334-22 et suivants du Code de la santé publique rendant obligatoire, pour les immeubles collectifs construits avant le 1er juillet 1997, la réalisation d'un diagnostic technique amiante (DTA). Ces dispositions ont été complétées depuis le 1er février 2012 par le décret du 03 juin 2011 élargissant le diagnostic au repérage de l'amiante dans les parties privatives. Ce repérage de l'amiante n'avait toujours pas été entrepris dans des organismes contrôlés en 2013. L'obligation de réalisation d'un DTA, obligatoire depuis le 31 décembre 2005, soit depuis plus de 7 ans, n'est toujours pas pleinement respectée dans une dizaine de cas, sur une partie du patrimoine contrôlé. S'agissant de risques d'atteinte à la santé publique, cette carence, constatée de façon récurrente depuis plusieurs années, n'est pas acceptable.

Enfin, dans quelques cas, l'organisme n'avait pas satisfait à l'obligation de réalisation de diagnostic relatifs au risque d'exposition au plomb concernant les parties communes et privatives des immeubles construits avant le 1er janvier 1949 (article L.1334-7 du code de la santé publique rendant obligatoire l'annexion de ce document au bail depuis le 12 août 2008).

LES CONTRATS D'ENTRETIEN

Les contrats d'entretien concernent la mise en œuvre de prestations touchant directement la sécurité des locataires, comme par exemple l'entretien et le contrôle des ascenseurs ou des chaudières à gaz. Le fait de confier à un prestataire ce type de mission n'exonère pas le bailleur de ses responsabilités, qui consistent notamment à suivre la réalisation de la prestation afin de s'assurer qu'elle répond au cahier des charges établi conformément aux contraintes réglementaires.

Depuis plusieurs années la Mission relevait des irrégularités persistantes lors de la mise en concurrence des prestataires d'entretien. Ces manquements demeurent dans quelques situations seulement en 2013 ; ce progrès devra être confirmé.

S'agissant des ascenseurs, une demi-douzaine de contrôles font apparaître un suivi insuffisant du prestataire, et, dans quelques cas, des problèmes récurrents de panne et de mise hors service. L'insuffisance de suivi est généralement accompagnée de carences dans la mise aux normes du parc d'ascenseurs, imposée par la loi urbanisme et habitat du 02 juillet 2003. Des retards par rapport à l'échéance du 31 décembre 2010 ont encore été constatés.

A titre d'illustration, un office francilien de taille moyenne qui compte un parc significatif de près 150 ascenseurs, n'avait pas effectué le contrôle quinquennal obligatoire de ses ascenseurs au moment du contrôle et ne pouvait justifier de leur conformité au regard des dispositions de cette même loi.

La Miilos a également identifié un problème spécifique de suivi de l'entretien des appareils à gaz, entretien comportant des contraintes importantes, du fait de la nécessité d'effectuer un contrôle chez les particuliers. Les carences constatées dans près d'une dizaine de bailleurs contrôlés doivent inviter les organismes à une plus grande prudence et à une plus grande attention sur cet enjeu de sécurité.

4.6

LES ENJEUX DE L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE POUR LES LOCATAIRES

L'entretien du patrimoine est au cœur du métier de bailleur social. Il impacte directement la qualité des logements proposés à la location et la qualité des parties communes des immeubles.

Depuis la loi n°2009-067 du 03 août 2009, les bailleurs sociaux se sont engagés dans un programme ambitieux de rénovation énergétique à horizon 2020. Les programmes de réhabilitation se doivent donc d'intégrer désormais cette dimension, ce qui dans la très grande majorité des situations, est le cas. La capacité des organismes à mettre en œuvre de tels programmes renvoie toutefois à la cohérence et à la faisabilité de l'ensemble de leur stratégie patrimoniale, comme cela est abordé dans le § 4.1.

L'activité de maintenance du parc, qui recouvre l'entretien courant ou le « gros entretien » programmable, constitue un élément essentiel du service apporté au locataire. Le niveau de performance d'un organisme en matière de maintenance tient à plusieurs facteurs :

- les moyens, notamment financiers, consacrés à l'entretien du patrimoine,
- l'optimisation de ces moyens par l'organisation et la planification des travaux,
- le degré d'exigence en matière de niveau de service.

L'expérience montre qu'une analyse complète et croisée de ces éléments est nécessaire pour apprécier la pertinence de l'action des bailleurs dans la durée, et doit être corrélée par des visites sur sites pour constater visuellement l'état réel du parc.

La Mission observe que la maintenance sert de variable d'ajustement en cas de difficultés à équilibrer l'exploitation. Elle est souvent sacrifiée lors d'arbitrages financiers défavorables de milieu d'exercice.

Il apparaît extrêmement difficile de tirer des conclusions nationales, du fait de la grande diversité des situations rencontrées (âge du patrimoine, localisation des programmes, typologie des logements, etc.). Cependant, quelques tendances ressortent en 2013 :

- L'état du patrimoine est généralement qualifié de bon, voire d'excellent dans deux tiers des contrôles réalisés portant sur tous types de bailleurs sociaux, ce qui est une tendance stable depuis plusieurs années. Dans une dizaine de contrôles 2013, la Mission a toutefois pointé un retard manifeste d'entretien, portant parfois sur une partie significative du patrimoine des organismes contrôlés.
- Dans un organisme sur cinq, la Mission considère que la planification de la maintenance n'est pas optimale, généralement par défaut de prévision, de hiérarchisation des interventions ou de cohérence. Cette carence n'implique pas obligatoirement un sous-investissement financier au niveau de la maintenance, puisqu'elle est constatée chez des organismes affichant des ratios de niveau d'entretien au logement très différents.

L'illustration de ces écarts est particulièrement éclairante dans un OPH de l'Ouest Sud-Ouest de la France issu de la fusion de deux offices qui avaient une politique et des pratiques en matière de maintenance très différentes. Durant les années précédant la fusion, un des deux offices consacrait en moyenne deux fois plus de moyens financiers par logement à la maintenance que l'autre et avait réalisé des programmes de réhabilitation d'envergure.

La réalisation d'un plan stratégique de patrimoine unifié et l'élaboration d'un diagnostic commun a été l'occasion de pointer le retard d'entretien patent de plusieurs ensembles immobiliers représentant plus de 500 logements, anciennement propriété du deuxième office, pour lesquels le niveau de service apporté au locataire est clairement très insuffisant.

Dans un cas particulièrement défavorable, un OPH de l'Ouest Sud-Ouest de la France a conduit une politique patrimoniale incohérente. Les choix opérés ont conduit à une absence totale de réhabilitation du patrimoine pendant près de 10 ans et à une insuffisance chronique de maintenance. La rentabilité d'exploitation de l'office est insuffisante et sa structure financière est compromise. Les quelques efforts récents pour réhabiliter quelques programmes font apparaître des carences dans l'optimisation des interventions, et sont très en deçà du nécessaire. Une partie très importante du patrimoine de l'office est aujourd'hui en mauvais état tant au niveau de la structure que des équipements et des parties communes.

4.7

APPROCHE DE LA QUALITÉ DU SERVICE « TECHNIQUE » RENDU AUX LOCATAIRES

Dans le cadre de ses contrôles, la Miilos évalue la performance des organismes en matière de qualité du service rendu au locataire dans toutes ses composantes : état d'entretien du patrimoine (cf. § 4.6), traitement des réclamations des locataires, entretien courant et nettoyage des parties communes. A cette fin, il est nécessaire d'examiner et d'apprécier la performance de l'organisation de proximité mise en place, ainsi que les dispositifs de relations avec les locataires, telle que la concertation locative.

Les visites de patrimoine, réalisées sur place par la Mission, permettent de corroborer les constats établis à partir d'analyses des procédures et de documents, telles que les enquêtes de satisfaction menées auprès des locataires ou les 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.

Il est très difficile de comparer les situations rencontrées, tant les contextes sont différents. Il y a peu de similitudes entre un organisme intervenant majoritairement sur du patrimoine collectif en zone urbaine sensible et un bailleur à dominante rurale, où le parc sera davantage constitué de maisons individuelles ou de petits logements collectifs groupés, disséminés sur un vaste territoire. La performance du bailleur sera donc davantage appréciée en termes de résultats obtenus que sur la base d'une organisation type.

Globalement, la mission de gestion patrimoniale de proximité est assurée de façon satisfaisante par les bailleurs sociaux. Les carences généralisées ou significatives sont le fait de quelques organismes, qui cumulent un niveau technique d'intervention insuffisant sur le parc et une gestion de proximité défaillante.

En dehors de ces quelques cas, la Miilos qualifie de « moyenne » la qualité du service technique rendu au locataire dans près d'un quart des organismes contrôlés.

Elle y relève les principaux points faibles suivants :

- le nettoyage des parties communes (tel qu'il ressort des enquêtes de satisfaction menées auprès des locataires) ;
- la réactivité dans le traitement des problèmes techniques, tant au niveau des logements que des parties communes ;
- quelques cas d'utilisation inappropriée de certains locaux (stockage d'encombrants, stockage de produits inflammables dans des caves ou des garages, etc.), avec potentiellement des risques pour la sécurité des personnes ;
- quelques cas d'insuffisance du niveau de service technique sur des ensembles identifiés du patrimoine ; l'exemple cité dans le § 4.6 d'un retard marquant d'entretien à l'échelle d'un quartier conduit inexorablement à une qualité de service qui s'érode et apparaît difficilement compensable par des moyens de proximité conséquents.

De nombreux bailleurs ont mis en place des procédures précises adossées à un dispositif informatisé, mais dans beaucoup d'autres organismes, le fonctionnement du traitement des réclamations reste erratique : enregistrement manuel non sécurisé sur cahiers « papier », absence de suivi et de traçabilité des réclamations, absence d'évaluation (délai de traitement et type de réponse apportée non analysés, etc.).

La Mission estime que des marges de progrès importantes existent encore en matière de qualité du service « technique » rendu aux locataires.





COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE

5.1

L'ANALYSE DES OBSERVATIONS SUR LA COMPTABILITÉ ET SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

Les contrôles réalisés en 2013 sur la tenue de la comptabilité des organismes et sur leur situation financière ont porté principalement sur :

- la bonne application des règles et des principes de la comptabilité générale et l'interprétation faite des dispositions spécifiques au secteur HLM,
- la juste couverture des charges et des risques générés par les différentes activités,
- le fondement et l'équilibre économique des flux financiers enregistrés, notamment dans les groupes HLM,
- l'appréciation des niveaux de rentabilité dégagés, notamment au regard des obligations inhérentes à l'exercice de la mission d'intérêt économique général,
- la qualité de l'information financière communiquée aux instances de gouvernance.

TENUE DES COMPTES

Au-delà des observations ou des commentaires habituellement relevés dans leur partie comptable et financière, les rapports de contrôle de l'année 2013 ont particulièrement critiqué ou souligné les points suivants :

- Plusieurs défaillances dans la mise en œuvre de la procédure d'alerte incombant aux commissaires aux comptes ;
- Des opérations de couverture des risques financiers non autorisées préalablement par les instances de gouvernance ;
- Des paiements aux fournisseurs réalisés dans des délais excessifs ;
- L'octroi de prêts à des salariés opéré dans des conditions irrégulières ;
- Le non-respect de la règle d'équilibre entre les amortissements techniques et les amortissements financiers ;
- Des retards inexpliqués dans les clôtures des opérations locatives ;
- Des dispositifs de valorisation des coûts internes établis sur une base forfaitaire ou fondés sur une méthode contestable ;

- L'absence de procédure permettant l'apurement progressif des dépenses de maintenance inscrites en compte de réhabilitation antérieurement à la réforme comptable de 2005 ;
- Un défaut d'adossement de la provision pour gros entretien à un plan de travaux prévisionnel crédible pouvant mettre en cause son maintien au passif ;
- Des incohérences significatives dans la tenue des fiches de situation financière et comptable rendant la comptabilité de programme parfois inexploitable.

Malgré ces observations, qui peuvent parfois jeter un doute sérieux sur la sincérité des comptes de certains organismes, et à l'instar des années précédentes, les deux tiers des organismes contrôlés en 2013 peuvent se prévaloir d'une comptabilité bien tenue ou seulement entachée de quelques erreurs mineures.

Les vingt organismes les plus performants dans la tenue de leurs comptes gèrent, à une exception près, un parc locatif l'ordre de 6 000 logements familiaux, soit un parc moyen inférieur de 20% à celui de l'ensemble des organismes contrôlés en 2013.

L'appréciation sur la tenue des comptes d'un bailleur national a également été très bonne, notamment pour la qualité du « reporting » mis en place et pour la pertinence et la complétude des différentes approches analytiques menées par la direction financière de cet organisme.

Les contrôles de l'année 2013 ont mis en évidence que la qualité de la tenue des comptes annuels est étroitement corrélée avec la qualité du fonctionnement de la gouvernance et de l'organisation des services de l'organisme.

Trente-trois rapports de contrôle ont néanmoins relevé des anomalies graves dans la tenue de la comptabilité. Dans trois cas, ces anomalies jettent un doute sérieux sur la sincérité des comptes annuels et des défaillances importantes ont également pu y être observées au niveau de décisions stratégiques ou dans le management de projets sensibles.

Les contrôles menés dans deux organismes de taille moyenne de l'Ouest Sud-Ouest et du Sud-Est ont mis en évidence des situations financières particulièrement dégradées susceptibles de mettre en cause à court terme les orientations stratégiques de ces organismes, voire même la continuation de leur activité. Ce sont les contrôles de la Miilos, dans un cas, et de la Fédération des ESH, dans l'autre, qui ont mis à jour une situation financière particulièrement fragile et des perspectives très dégradées. La Mission a relevé des carences certaines dans les processus de contrôle interne mais aussi une défaillance des commissaires aux comptes qui n'avaient pas engagé de procédure d'alerte.

Dans le premier cas, les dirigeants ont été contraints de bâtir en urgence un plan de continuation de l'activité. Ce plan s'est concrétisé par le versement d'une importante avance remboursable négociée auprès de la collectivité de rattachement qui a été conditionné à la mise en place de mesures de gestion contraignantes et à l'élaboration d'un ambitieux plan de cession de patrimoine.

Dans le second cas, après la constitution d'un concours bancaire qui a permis d'éviter la cessation de paiement, l'organisme est entré dans une procédure de rétablissement auprès de la CGLLS, ce qui a entraîné une révision drastique de sa stratégie patrimoniale et un profond réaménagement de sa dette.

COÛTS DE GESTION

Rapporté au logement géré, le coût de gestion des structures contrôlées en 2013 dépassait les 1 100 €, toutes familles d'organismes confondues, avec un écart favorable de 50 € environ pour les OPH.

Cinq organismes ont affiché des coûts de gestion bien maîtrisés²⁸ avec une appréciation très favorable sur les autres critères évalués lors du contrôle. Le portrait type d'un organisme assurant la meilleure maîtrise de ses coûts de gestion serait un OPH d'agglomération gérant en moyenne 3 200 logements.

Avec un ratio 2012 dépassant à peine 700 €/logement géré, un office du Sud-Est de la France, de taille modeste et à forte vocation sociale, a réussi à contrôler de manière remarquable le niveau de ses coûts de gestion et à parfaitement maîtriser leur évolution. Ce résultat s'explique par une grande rigueur de gestion des différents postes de charges constitutifs des frais généraux, ainsi que par la bonne maîtrise de sa masse salariale. En ce qui concerne ce dernier point, il convient de souligner que cet office est soumis à un plan de redressement CGLLS et doit respecter une contrainte prévue par le protocole qui vise à la rationalisation de l'organisation et de la gestion des ressources humaines (non remplacement des départs, notamment chez les monteurs d'opération et le personnel de la régie).

A contrario, les structures les moins économes au niveau de leurs coûts de gestion²⁹ appartiennent aux différentes familles du logement social et gèrent un parc de taille très variable.

Si les ratio des coûts de gestion les moins performants s'expliquent bien sur les plus petites entités qui sont contraintes de répartir moins avantageusement leurs coûts fixes sur un patrimoine locatif réduit, force est de constater que les organismes de plus de 10 000 logements sont sur-représentés dans la tranche des structures les plus dépensières malgré une appréciation globalement favorable sur leur performance générale (cf.§6.5).

²⁸ < 800 € par logement géré

²⁹ coût de gestion au logement géré supérieur à 1 200 €

ENTRETIEN DU PATRIMOINE

L'appréciation portée sur la qualité du parc locatif et de son entretien est bonne pour la majorité des bailleurs contrôlés (cf.§4.6). Ce jugement converge avec l'évaluation menée sur la politique sociale des bailleurs (cf.§3.7), les deux appréciations étant fortement corrélées.

Plusieurs contrôles ont toutefois mis en évidence des pratiques contestables en matière d'enregistrement comptable de travaux. En effet, certains organismes opèrent des arbitrages entre les travaux de gros entretien et les renouvellements de composants qui s'avèrent non conformes aux prescriptions de l'instruction comptable.

La définition d'une règle interne fixant le montant en deçà duquel les travaux qui, par nature pourraient répondre à la définition d'un actif immobilisé, seront comptabilisés en charges de gros entretien n'est pas contestable en elle-même dans la mesure où la limite fixée demeure « raisonnable ».

Certains contrôles réalisés en 2013 ont mis en exergue des dérives de nature et d'importance variables : en particulier des transferts de dépenses d'investissement en charges, soit par défaut de vigilance, soit de manière « assumée », avec un impact direct et non négligeable sur le niveau d'autofinancement de l'exercice.

Des remises aux normes complètes d'ascenseurs ou de systèmes électriques, ainsi que des changements de menuiseries extérieures pour des montants approchant les 300 k€ ont ainsi été comptabilisés en charges.

De même, faute d'une stratégie patrimoniale suffisamment définie ou pilotée, le retard de maintenance relevé sur le patrimoine de certains bailleurs est corrigé au fur et à mesure des libérations de logements. Des dépenses de remise en état sont comptabilisées en charges au titre du gros entretien alors que certains travaux auraient été considérés comme des dépenses d'investissement s'ils avaient été coordonnés à l'échelle d'un immeuble ou d'un programme.

RENTABILITÉ DE L'EXPLOITATION LOCATIVE

L'autofinancement moyen dégagé par les organismes contrôlés³¹ en 2013 s'élevait à 9,4 % du chiffre d'affaires enregistré sur l'exercice 2012.

Ce montant demeure à un niveau très proche de la valeur médiane de l'année 2011 des organismes HLM³². Il est toutefois intéressant de souligner que :

³⁰ 8 organismes gérant un parc compris entre 10 000 et 113 000 logements

³¹ sur la base de 102 rapports d'organismes avec une activité locative significative

³² ratio Boléro : autofinancement net/chiffre d'affaires

- Plus d'un organisme sur quatre n'atteignait pas le niveau minimal de rentabilité nécessaire pour assurer, entre autres, le financement du renouvellement des composants sur son parc locatif³³ alors même que, pour la moitié d'entre eux, leur patrimoine était considéré comme étant de qualité médiocre. Les perspectives financières demeurent dégradées à moyen terme pour ces organismes.
- Près d'un tiers des organismes contrôlés en 2013 dégageait une rentabilité locative légèrement tendue³⁴ avec des perspectives d'évolution contrastées : l'appréciation portée sur la situation financière de la moitié de ces organismes a toutefois été qualifiée de « non porteuse d'inquiétude », du fait notamment d'un environnement favorable ou de la qualité intrinsèque du patrimoine.
- L'autofinancement net « 2012 » dégagé par près de 40 % des organismes atteignait un niveau pouvant être qualifié de « confortable »³⁵, avec une relative stabilité sur les trois derniers exercices. Au delà de ce seul critère financier, l'appréciation portée sur la performance globale de ces organismes est plutôt favorable. Seule une ESH de l'Ouest Sud-Ouest de la France, dont la bonne rentabilité affichée n'était que la résultante directe de son très faible endettement, a été considérée comme défailante sur de nombreux points. Dix organismes affichaient une rentabilité exceptionnelle, dépassant les 18 points d'autofinancement net. L'organisme représentatif de cette dernière catégorie est un OPH de 10 000 logements, avec un niveau d'endettement réduit³⁶ qui explique à lui seul la rentabilité d'exploitation ; la qualité intrinsèque de son patrimoine locatif et sa politique de maintenance restent en revanche critiquables.

5.2

L'ANALYSE DE L'ANNUITE LOCATIVE ET LA GESTION ACTIVE DE LA DETTE

Le niveau d'endettement des organismes contrôlés en 2013 a singulièrement fléchi par la conjonction de taux d'intérêts très bas et d'une politique active de gestion de la dette.

L'annuité locative ne représentait plus, en moyenne, que 41 % de la masse des loyers 2012.

Aux deux extrêmes, l'endettement moyen de 14 organismes, gestionnaires du parc le plus ancien, était inférieur à 30 % de leur « chiffre d'affaires » annuel, et les loyers quittancés par les cinq structures les plus endettées étaient grevés à plus de 60 % par le service de la dette.

³³ autofinancement inférieur à 5 %

³⁴ autofinancement net compris entre 5 % et 11 %

³⁵ autofinancement net supérieur à 11 %

³⁶ de l'ordre de 28 % des loyers quittancés

Plus de 25 % des organismes contrôlés en 2013 avaient une partie de leur dette financière composée de produits structurés. Pour 11 d'entre eux, les montants concernés ont été qualifiés de « significatifs » car représentant entre 20 et 50 % de l'encours total.

La révélation de la crise bancaire et financière de l'automne 2008 et la grande médiatisation opérée autour des produits financiers toxiques, notamment dans les comptes des collectivités locales, ont brusquement mis fin aux errements et excès constatés dans le domaine de la « gestion active de la dette » chez certains bailleurs sociaux. Parfois présentées comme des mesures techniques, ces opérations de couverture ont pu être engagées sans que les instances de gouvernance des organismes n'aient eu à se prononcer ou n'aient obtenu le bon niveau d'information pour le faire en toute connaissance de cause.

Les contrôles de l'année 2013 ont mis en évidence des mesures correctrices ou des initiatives prises par certains organismes, parfois de nature contentieuse, face au risque de renchérissement conséquent d'une part de leur encours.

Le Conseil de Normalisation des Comptes Publics, dans un avis rendu le 3 juillet 2012, a défini les nouvelles modalités de valorisation et de comptabilisation des emprunts structurés et des opérations de couverture, incluant les modalités de provisionnement relatives aux risques encourus par leurs souscripteurs.

Par ailleurs, dans le prolongement de la charte de bonne conduite dite « charte Gissler », mise en place en 2009 dans le secteur des collectivités locales entre représentants des associations d'élus et établissements bancaires, une circulaire interministérielle relative à la gestion de la dette des OPH et applicable à compter de l'exercice comptable 2012, a été publiée le 29 janvier 2013. Elle a précisé l'état du droit sur le recours aux produits financiers, dont ceux utilisés à des fins de couverture du risque financier, ainsi que les obligations et les bonnes pratiques en matière d'information des instances de gouvernance.

Au delà des instructions particulières données aux services locaux de l'Etat chargés du logement, les règles édictées par la circulaire du 29 janvier 2013 visent à recadrer le périmètre d'une gestion active de la dette, à réduire l'asymétrie d'information entre les offices et les partenaires financiers et à responsabiliser les instances de gouvernance en matière de stratégie financière.

La circulaire définit les opérations de couverture autorisées en matière de gestion active de la dette. Les OPH étant des établissements soumis au principe de spécialité, seule une opération de couverture peut être qualifiée de « complément normal » à leurs missions statutaires. Les opérations à caractère spéculatif seraient ainsi exclues du champ des missions limitativement énumérées par le CCH, car n'étant pas d'une utilité directe dans la gestion de la dette des organismes HLM. En effet, la gestion de la dette s'inscrit dans une vision de long terme, porteuse d'un certain nombre d'aléas dont il serait illusoire de penser pouvoir se garantir sans s'exposer à des surcoûts probables et sans limiter les futures possibilités de renégociation.

Reprenant les critères du Plan Comptable Général et l’avis du 10 juillet 2010 du Conseil National de la Comptabilité, la circulaire rappelle les critères pour la qualification d’une opération de couverture. L’opération envisagée doit :

- réduire le risque de variation de valeur de l’élément couvert,
- demeurer en relation avec la nature du risque couvert,
- viser des ensembles homogènes de contrats,
- être explicitement identifiée dès l’origine comme une opération de couverture,
- être adossée à un passif certain.

La qualification « d’instruments complexes » des contrats de couvertures par la réglementation bancaire a pour effet d’imposer au professionnel un ensemble d’obligations, notamment sur l’appréciation du caractère « adéquat » du produit proposé et ceci quel que soit le profil du client.

La circulaire rappelle également les obligations faite aux intermédiaires financiers par la directive « Marchés d’Instruments Financiers », transposée par l’ordonnance d’avril 2007, de s’assurer de la bonne adéquation des produits financiers proposés aux besoins de leur client et de garantir le bon niveau d’information sur les risques encourus. La circulaire détaille ainsi la liste des informations qu’il est recommandé de demander préalablement à toute souscription, notamment en termes d’analyse des risques encourus en cas de dégradation extrême des conditions de marché.

La circulaire rappelle enfin que la stratégie d’endettement est de la seule compétence du conseil d’administration, même si le recours à l’emprunt et la gestion de la dette peuvent être délégués, sous conditions, au bureau ou à la direction générale.

Afin d’améliorer la qualité de l’information financière présentée au conseil d’administration, l’instruction budgétaire et comptable (M31) applicables aux offices à comptabilité publique a prévu la présentation d’un rapport annuel sur la gestion de la dette pour l’année écoulée et modifié certaines annexes réglementaires reprenant notamment le classement des emprunts et contrats de couverture de la « charte Gissler ».

Dans ce rapport, le directeur général rend compte au conseil d'administration de la politique d'endettement mise en œuvre lors de l'exercice écoulé, ce qui permet de débattre de sa pertinence et de l'opportunité d'éventuels réajustements. Ce bilan doit mentionner a minima des informations sur :

- les réaménagements opérés,
- les souscriptions et renégociations d'outils financiers,
- les lignes d'emprunts de trésorerie.

Une récente étude juridique³⁷ menée sur la « dette toxique » des organismes HLM suggère de transposer les analyses reprises dans la circulaire du 29 janvier 2013 à l'ensemble des opérateurs HLM. Faisant une analogie entre le principe de « compétence limitée » des ESH et celui de « spécialité » des OPH, l'auteur de l'étude considère en effet que « la réalisation d'opérations spéculatives est radicalement étrangère à l'accomplissement des missions et service d'intérêt général confiés aux organismes HLM ».



³⁷ Etude intitulée « Dette toxique des offices publics de l'habitat : ce que dit la circulaire du 29 janvier 2013 » par Bruno Wertenschlag et Olivier Poindron (Société d'avocats FIDAL) in AJDI juillet-août 2013 pages 499 à 510

L'APPRÉCIATION GÉNÉRALE DE LA MILOS SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES ORGANISMES

La situation financière de neuf organismes (14 en 2012) représentatifs des différentes familles HLM (4 OPH, 3 ESH et 2 SEM) a été considérée comme excellente. Ils gèrent un patrimoine relativement ancien (35 ans) sur des marchés plutôt tendus.

La situation financière de la très grande majorité des organismes contrôlés en 2013 a été jugée bonne par la Mission, étant précisé que cette appréciation est davantage liée au bon niveau de rentabilité de l'activité locative (autofinancement net dépassant 16 %) et à son évolution à moyen terme, qu'à des critères portant sur la structure du bilan.

De façon générale, l'appréciation portée sur l'état du patrimoine locatif de ces organismes est bonne, alors que l'appréciation portée sur leur « performance sociale » est mitigée, y compris chez certains grands bailleurs nationaux, propriétaires de plusieurs dizaines de milliers de logements et affichant des ambitions de développement importantes.

A contrario, les dix organismes contrôlés (6 en 2012), dont la situation financière a été qualifiée de mauvaise (5 OPH, 2 ESH, 2 SEM et 1 association) gèrent un parc de plus petite taille³⁸, ont une vocation sociale plus affirmée et une rentabilité locative plus faible que la moyenne. Ils se caractérisent par des dysfonctionnements de la gouvernance et une déqualification de leur patrimoine. Quatre organismes, parmi les dix, bénéficiaient d'un protocole avec la CGLLS, lors du contrôle, mais leurs perspectives d'évolution à moyen terme demeuraient négatives.

³⁸ 5 400 logements pour les organismes appartenant aux deux principales familles HLM



STRUCTURE ET RESTRUCTURATION DU SECTEUR HLM

6.1 PRÉAMBULE ET PRÉSENTATION DU CHAPITRE

La restructuration en cours du secteur HLM sera analysée à partir des constats consignés dans les 125 rapports définitifs 2013 de la Miilos portant sur les organismes HLM et SEM (50 OPH, 44 SAHLM, 19 SCP et 12 SEM). L'ensemble possède ou gère plus de un million de logements.

Dans un premier temps, le processus de restructuration constaté sur les entités contrôlées sera analysé dans le détail, pour en faire apparaître les modalités concrètes et les raisons sous jacentes.

Une analyse particulière sera menée sur les organismes de moins de 1 500 logements, qui continuent de connaître un processus de restructuration accéléré, et sur les sociétés coopératives d'HLM (SCP), dont on peut regretter qu'elles restent à l'écart du mouvement, malgré leur petite taille.

Dans un second temps, la participation des organismes contrôlés à des groupes sera analysée, ainsi que les modalités de mise en commun de moyens au sein de ces groupes, et les risques qui peuvent en résulter.

Enfin, une analyse critique de la restructuration en cours du secteur et de ses conséquences sur les coûts de gestion sera esquissée.

6.2 LA POURSUITE DU PROCESSUS DE « RESTRUCTURATION » DU SECTEUR HLM

Les contrôles réalisés en 2013 confirment la poursuite du mouvement de restructuration rapide des OPH, des SA d'HLM et des SEM. Sur les 106 organismes pris en compte dans l'analyse (50 OPH, 44 SAHLM et 12 SEM), 27 ont connu, au cours de la période contrôlée, la conclusion, la mise en route concrète, ou l'élaboration d'un projet de restructuration.

Les restructurations en cours sont opérées principalement par la disparition d'organismes de petite taille et la recomposition des patrimoines, par vente en bloc de patrimoine, afin de réduire la dispersion géographique du parc.

UNE RESTRUCTURATION À PRÉDOMINANCE « GÉOGRAPHIQUE »

La principale motivation de restructuration des organismes HLM, consiste, dans la très grande majorité des cas (19 sur 27), à rechercher une rationalisation géographique des implantations du patrimoine.

La prépondérance du motif de « resserrement géographique » paraît tout à fait cohérente avec les caractéristiques économiques de la gestion de logements sociaux : il s'agit en effet d'une activité centrée sur la fourniture d'un service de proximité avec un rapport qualité/prix performant, et pour laquelle des effets d'économie d'échelle peuvent résulter d'une moindre dispersion du patrimoine à gérer.

Dans 12 cas sur 19 de restructurations impliquant un « resserrement géographique » du patrimoine, le processus se traduit par la disparition complète d'un des organismes impliqués.

L'organisme absorbé peut être un OPH (4 cas), une SA d'HLM (5 cas), ou une SEM (3 cas). L'organisme absorbant peut être un OPH (4 cas), une SAHLM (7 cas), ou une SEM (1 cas). Dans 7 cas, l'absorbant et l'absorbé appartiennent à des familles différentes (OPH, SA d'HLM ou SEM). Le mouvement de restructuration concerne ainsi toutes les familles d'organismes.

Dans 7 autres cas, le « resserrement géographique » du patrimoine s'effectue par des ventes en bloc, sans disparition d'organisme. Les 7 organismes concernés sont en quasi-totalité des SA d'HLM (6 sur 7). Les achats et ventes en bloc de patrimoine ont également pour objectif, et pour effet, de rationaliser les zones géographiques d'intervention des partenaires de la vente.

On notera enfin 3 cas de fusions d'organismes opérant sur des territoires voisins mais distincts. Il n'y a pas, dans ces cas-là, réduction de la zone géographique d'intervention, mais recherche d'amortissement des frais de structure sur un patrimoine plus important.

Enfin, quelques restructurations se traduisent par la spécialisation fonctionnelle d'une entité du groupe dans la gestion de foyers (4 cas) ou dans l'accession sociale (1 cas).

LA RESTRUCTURATION PAR LES VENTES EN BLOC ENTRE ORGANISMES

Même si elles ne s'inscrivent pas dans un projet global de restructuration négocié entre plusieurs organismes, les ventes en bloc entre organismes se placent dans une perspective de restructuration géographique des patrimoines : pour les acheteurs, recherche d'une taille critique sur un territoire, en saisissant les opportunités, pour les vendeurs, abandon de localisations éloignées. Elles peuvent aussi viser d'autres finalités comme le retrait d'une zone détendue au profit d'un investissement dans une zone tendue. Elles contribuent ainsi à l'amélioration de l'efficacité économique globale du secteur.

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 et/ou SEM sont encadrées par diverses dispositions du CCH. Elles nécessitent notamment une « autorisation préalable » du représentant de l'État 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 (4 mois depuis la loi du 18 janvier 2013), du représentant de l'État 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 du service des Domaines.

Comme en 2012, la Miilos relève qu'en 2013 les ventes en bloc sont à l'initiative d'un nombre limité d'organismes de taille importante, appartenant à la famille des SA d'HLM. Ainsi, sur 125 organismes contrôlés par la Miilos, 19 ont procédé à des ventes « en bloc » pour un total de 13 249 logements (volume 4 fois plus important qu'en 2012). Ces 19 organismes gèrent près de 30 % du parc des organismes HLM et des SEM contrôlés. Huit organismes ont procédé à des ventes en bloc de plus de 100 logements sur la période contrôlée. Ils totalisent 96 % des ventes en volume. Parmi eux, 2 organismes concentrent près de 80 % des opérations de l'année.

Les ventes en bloc concernent de façon très secondaire les OPH (11,3 % des ventes) et aucune des SEM contrôlées en 2013 n'a effectué de vente en bloc. Le tableau ci-après, pour chaque sous-ensemble d'organismes concernés par des ventes en bloc (OPH, SA d'HLM et SEM), donne un certain nombre d'indicateurs d'activité permettant de comparer ce sous-ensemble à l'ensemble des organismes contrôlés :

	Organismes HLM et autres, contrôlés en 2013, ayant réalisé des ventes en bloc au cours de la période de contrôle			Total des organismes contrôlés en 2013 (b)	Part du total imputable aux organismes ayant réalisé des ventes en bloc (a/b)
	SAHLM	OPH	Total (a)		
Nombre d'organismes	11	8	19	125	-
Nombre de logements gérés	172 947	132 741	305 688	1 035 436	29,5 %
Achats	14 421	759	15 180	27 231	55,8 %
Réhabilitations	15 873	8 158	24 031	88 016	27,3 %
Ventes à l'unité	1 622	187	1 809	4 394	41,2 %
Ventes en bloc	11 754	1 495	13 249	13 249	100,0 %
Démolitions	1 131	2 027	3 158	13 039	24,2 %
Nombre de logements mis en location sur les 5 dernières années	17 183	10 132	27 315	70 203	38,9 %
Constructions nouvelles	4 840	4 829	9 669	31 155	31,0 %
Nombre logements en ZUS	42 574	41 923	84 497	238 899	35,4 %

Les ventes en bloc sont réalisées par des organismes dont la gestion patrimoniale peut-être qualifiée de « dynamique ». Les 19 organismes ayant procédé à des ventes en bloc sur la dernière période de contrôle se caractérisent par une gestion active de leur patrimoine. Ils cumulent 56 % des achats de logements et 24 % des démolitions effectués par les organismes contrôlés. Ils sont en outre à l'origine de 1 809 ventes à l'unité, ce qui est relativement peu dans l'absolu comparé aux ventes en bloc, mais représente 41 % des ventes de logements aux particuliers par les organismes HLM et SEM contrôlés sur la même période.

Les ventes peuvent s'effectuer entre organismes n'ayant pas de lien entre eux, ou au sein de groupes de sociétés composés d'une maison mère et de ses filiales, le patrimoine restant au sein du même groupe à l'issue de l'opération.

LA RESTRUCTURATION ACCÉLÉRÉE DES ORGANISMES COMPTANT MOINS DE 1 500 LOGEMENTS

Parmi les 125 organismes HLM et SEM contrôlés en 2013, 20 gèrent moins de 1500 logements (4 OPH, 7 SA d'HLM, 1 SCP et 8 SEM) ; ils représentent environ 16 % des organismes HLM et SEM contrôlés en 2013, mais ne représentent que 2,5 % du parc géré par les entités contrôlées, ce qui confirme, avec toutefois moins d'acuité qu'en 2012, que le parc géré par ce type d'organisme est marginal au niveau national.

Onze organismes sur les 20 sont dans une situation atypique :

- 5 sont spécialisés dans la gestion patrimoniale de logements foyers, ou sont en voie de spécialisation sur ce type d'activité, en concomitance avec un désengagement du logement familial,
- 2 organismes sont spécialisés ou en voie de spécialisation sur l'activité d'accession à la propriété,
- 1 SEM multi-activités a confié l'ensemble de son patrimoine locatif social à une SA d'HLM,
- 1 SEM a vendu la totalité de son patrimoine à l'issue du contrôle,
- 1 SEM prévoit de fusionner avec une autre SEM,
- 1 OPH a confié la totalité de son patrimoine en bail emphytéotique à une SA d'HLM et envisage sa dissolution.

Neuf organismes (sur les 20) ont connu - dans la période contrôlée - ou projettent une restructuration :

- spécialisation dans les foyers,
- spécialisation dans l'accession,
- fusion avec une autre société,
- vente totale du patrimoine, dissolution,
- création d'une SEM commune de mutualisation de moyens avec d'autres organismes.

Il reste finalement 9 organismes de moins de 1 500 logements (3 OPH, 5 SEM et une SA d'HLM) qui prévoient le maintien à moyen terme de leur activité locative. Ces organismes sont tous rattachés à une collectivité locale, soit en tant qu'OPH ou SEM, soit en tant que SA d'HLM dont la collectivité locale est actionnaire majoritaire. Ils se caractérisent par un patrimoine géographiquement concentré, et un service aux locataires de qualité relativement satisfaisante, situation qui est sans doute à mettre en relation avec l'implication locale de leur gouvernance.

Parmi les organismes gérant moins de 1 500 logements contrôlés en 2013, certains ont une bonne maîtrise des coûts de gestion au logement, obtenue par la polyvalence des personnels et l'externalisation de leurs missions, afin de réduire au maximum les frais de structure.

D'autres ont des coûts de gestion au logement élevés (jusqu'à 30 % au-dessus des médianes).

Le manque de compétences technique et managériale au sein de ces organismes se traduit cependant par un niveau important de non-respect des dispositions réglementaires applicables à la gestion d'un patrimoine social. Les irrégularités constatées concernent les domaines les plus divers : sécurité des personnes, commande publique, attributions irrégulières, gouvernance défaillante, etc.

En conclusion, la tendance observée en 2012 se confirme et les organismes de moins de 1 500 logements occupent une place de plus en plus marginale dans le logement social. Cette place diminue inexorablement, puisque près de la moitié des organismes contrôlés en 2013 étaient concernés par des opérations de restructuration. Les 9 organismes de moins de 1 500 logements contrôlés en 2013 qui prévoient leur maintien à moyen terme en tant que gestionnaires d'un parc de logements sociaux familiaux sont tous liés à des collectivités locales impliquées dans leur gestion. Ils assurent généralement un service satisfaisant aux locataires.

LA SITUATION PARTICULIÈRE DES SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES DE PRODUCTION

En 2013, la Miilos a contrôlé 19 sociétés coopératives de production HLM (SCP) dont 5 avaient adopté le statut de SCIC d'HLM. Onze d'entre elles sont adossées à des groupes, et ont un actionnaire majoritaire relevant généralement du secteur HLM.

La majorité des SCP contrôlées contribue au développement d'une offre d'accession « sociale » à la propriété, offre bénéficiant de la « sécurisation HLM » (garanties de rachat et de relogement prévues à l'article R. 443-2 du CCH et assurance-revente). Elles apportent une contribution spécifique à l'accession « sociale », en tirant parti des synergies possibles avec les groupes auxquels elles appartiennent (notamment pour la sécurisation des parcours d'accession à la propriété).

Mais les constats de la Mission mettent en évidence un certain nombre d'irrégularités générées par les modes d'organisation mis en place, irrégularités déjà signalées dans les précédents rapports annuels d'activité de la Miilos.

Une absence de moyens propres

La majorité des coopératives contrôlées (14 sur 19) n'emploie aucun salarié. L'absence de moyens propres pour fonctionner est une anomalie pour des organismes investis d'une mission d'intérêt général. Les sociétés d'HLM doivent être en capacité d'exercer les missions d'intérêt général qui leurs ont été spécifiquement dévolues et disposer, pour ce faire, d'un minimum de moyens propres leur permettant à tout le moins de conserver une autonomie de décision et un pouvoir de contrôle sur leur activité.

Le constat d'absence de salarié concerne en particulier une SCIC d'HLM, en contradiction avec ses statuts. En effet, une SCIC d'HLM est tenue (article R. 422-7 du CCH et clause-type 5) de compter parmi ses associés un collègue représentant les salariés.

L'absence de moyens propres de nombreuses SCP conduit à s'interroger sur la conformité juridique de leur situation par rapport aux règles européennes relatives aux services d'intérêt économique général (SIEG). En effet, leur « mandatement » ne peut avoir de sens que si ces organismes sont en mesure d'exercer directement les missions relatives au SIEG dont ils ont la charge. La possibilité de faire appel de manière limitée à des prestataires externes et/ou de bénéficier de certains services mis en commun n'est pas en cause, mais ne peut pas avoir pour conséquence de vider les sociétés de tout moyen en personnel.

Les irrégularités et insuffisances constatées dans la mise en commun de moyens des SCP

En l'absence de moyens propres, les SCP font largement appel aux moyens mis en commun au sein des groupes auxquels elles appartiennent ou aux moyens de leurs actionnaires de référence.

Les relations et coopérations nouées dans ce cadre s'accompagnent très souvent d'irrégularités et/ou d'insuffisances, comme par exemple :

- De nombreux manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence préalables à la dévolution de prestations ont été relevés. Certaines coopératives s'appuient sur d'autres organismes HLM pour assurer leur fonctionnement. D'autres coopératives ont recours aux moyens fournis par des structures de coopération (GIE ou association de gestion) au sein desquelles la présence d'opérateurs purement privés (par exemple des filiales de groupes ayant une activité de courtage d'assurances ou des filiales de SACICAP intervenant dans le champ du secteur marchand de la promotion immobilière) ne permet pas de faire jouer l'exception du « in house ».

- Des risques de conflits d'intérêts, lorsqu'un même dirigeant exerce des fonctions (rémunérées ou non) au sein de la SCP et de la structure de coopération/prestation de service.
- Le non-respect du caractère auxiliaire de l'activité d'un GIE, quand ce dernier rassemble l'ensemble des moyens du groupe (quatre coopératives contrôlées en 2013 sont dans cette situation).
- Des facturations intra-groupe non justifiées et non transparentes :
 - Des dépenses facturées par une association de gestion qui ne reposent pas sur un calcul du coût réel des prestations, avec des clés de répartition (basées sur le chiffre d'affaires ou le volume d'investissement) ne prenant pas en compte les temps réellement passés. Ainsi, dans une des SCP contrôlées, une convention de mutualisation de moyens conclue entre la coopérative et une SA d'HLM retient des modalités qui apparaissent peu objectives et transparentes. Il en résulte une impossibilité de connaître le coût réel de gestion de la SCP.
 - Des règles de facturation, qui ne permettent pas de garantir l'absence de transfert financier entre les activités relevant du service d'intérêt général et celles relevant du secteur marchand, sont de nature à introduire un risque de distorsion de concurrence.
 - Des prestations intra groupe facturées hors TVA, alors qu'en application de l'article 261-B du Code général des impôts, l'exonération de taxe sur les services rendus à leurs adhérents par les groupements, suppose en particulier que « les sommes réclamées aux adhérents correspondent exactement à la part leur incombant dans les dépenses communes ».

Des manquements aux règles spécifiques aux Coopératives HLM

Des irrégularités spécifiques (moins fréquentes) ont par ailleurs été relevées en matière de :

- Révision coopérative : trois coopératives n'ont pas fait procéder à une révision coopérative depuis plus de cinq ans. Cette obligation, propre au secteur coopératif, est prévue par l'article L. 422-3 du CCH et doit intervenir tous les 5 ans, en application de l'article 2 du décret 84-1027 du 23 novembre 1984 relatif aux modalités de mise en œuvre de la procédure de révision coopérative concernant certaines catégories d'organismes coopératifs. Les coopératives d'HLM concernées font valoir qu'elles n'ont pas la maîtrise du déclenchement de cette procédure, qui est du ressort d'une structure affiliée à la Fédération professionnelle qui en détient le monopole. La Miilos confirme la pertinence de cette obligation de révision coopérative pour de petites structures isolées gérées par des coopérateurs bénévoles, mais constate qu'elle n'a plus de justification réelle pour la grande majorité des SCP actuelles, adossées à des groupes ou à d'autres organismes HLM pour leur fonctionnement et leur gestion.
- Commercialisation des logements en accession : quatre coopératives ont confié, sans publicité et sans mise en concurrence préalable, une mission de commercialisation de logements à des prestataires extérieurs. Il est rappelé que ces marchés ne constituent pas 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 bénéficiant d'une exclusion du champ de la commande publique (article 7-2° de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005) et ne sont pas exclus de l'application des règles de mise en concurrence. Les prestations de services de commercialisation de logements relèvent des services d'agence immobilière prestés pour le compte de tiers (référencés dans la nomenclature CPV sous le numéro 70300000-4). Ces règles applicables aux pouvoirs adjudicateurs sont rappelées à l'article 3.5 de la circulaire interministérielle du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques, qui indique explicitement que les contrats passés avec des tiers mandataires, tels que des agences immobilières, sont des contrats de services soumis au CMP. Cette analyse a été confirmée par une décision du 14 mai 2012 rendue par le Tribunal des conflits.

En conclusion, malgré l'activité très limitée et l'absence de moyens propres d'un grand nombre de SCP, cette famille d'organismes HLM reste à l'écart du mouvement de restructuration du secteur. Aucune des sociétés contrôlées n'envisage de disparaître ou de fusionner avec d'autres entités. Des moyens financiers, certes limités, restent ainsi immobilisés dans des structures en sommeil.

Enfin, la Mission rappelle que la réglementation du logement social permet de supprimer les petits organismes dont l'activité est insuffisante. 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[...] ».

Les SCP contrôlées en 2013 remplissent majoritairement les conditions pour la mise en œuvre de l'article L. 423-1 précité.



6.3 L'ANALYSE DES « GROUPES HLM »

Les groupes sont ici définis comme des ensembles d'organismes HLM ou SEM ayant, soit une collectivité de rattachement commune, soit un actionnaire majoritaire commun, la majorité pouvant être directe ou indirecte (participation directe de l'actionnaire majoritaire, ou indirecte à travers des sociétés contrôlées majoritairement). Au sens de la présente analyse, un groupe peut donc être constitué par des sociétés diverses (SA d'HLM, SEM, SCP) contrôlées par un même actionnaire, l'actionnaire de contrôle pouvant être une collectivité locale actionnaire de SEM ou de sociétés HLM. Un groupe, au sens de cette analyse, peut aussi être constitué d'un OPH et de sociétés HLM ou SEM contrôlées par la collectivité de rattachement de l'OPH.

LES GROUPES DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Afin d'évaluer la place des groupes dans le secteur du logement social, un inventaire a été réalisé à partir des données du 1er trimestre 2014 dont dispose la Miilos. Les résultats de cette analyse sont joints en annexe 8.2 et résumés ci dessous.

Plusieurs grands types de groupes ont été distingués :

- Les groupes « Action logement », dont la structure de tête est un CIL.
- Les grands groupes nationaux : ils possèdent du patrimoine sur plusieurs régions, et rassemblent plusieurs types d'organismes (SA d'HLM, SCP).
- Les groupes « locaux » : ils se composent de plusieurs unités, mais ne couvrent que 2 ou 3 régions voisines au maximum.
- les groupes « SACICAP » : ils comprennent une SACICAP et ses filiales ainsi que des organismes HLM. Ils ont une activité diversifiée, comprenant notamment la promotion privée réalisée dans les filiales de la SACICAP.
- Les groupes « SCP » : quand elles ne sont pas intégrées à des groupes plus étendus, les SCP sont généralement contrôlées par d'autres organismes HLM avec qui elles forment un groupe à deux éléments, groupe dont elles constituent la composante accession sociale.
- Les groupes « redondants » : ils ont la particularité de ne couvrir qu'un territoire réduit (ville ou agglomération en général), tout en étant constitués de plusieurs entités juridiquement autonomes. Dans les autres catégories de groupes, des redondances géographiques existent, mais n'ont pas été répertoriées.

L'ensemble des groupes ainsi définis gère 2 530 992 logements sur un total de 4 797 464 logements gérés par les organismes HLM et les SEM.

Sur les 2 044 431 logements gérés par les SA d'HLM, 1 687 520 logements (82 %) sont gérés par des groupes, ce qui montre la place prépondérante de la structuration en groupes dans la famille des SA d'HLM.

Au total, l'importance relative des différents types de groupes est résumée dans le tableau ci-dessous, qui retrace pour chaque type de groupe, le nombre d'organismes qui le composent et le nombre de logements gérés :

Types de groupe	Nombre d'organismes	Nombre de logements
Action Logement	129	794 333
Grands groupes	76	621 432
Groupes locaux	29	387 831
Groupes « SACICAP »	30	49 840
Groupes « SCP »	85	425 120
Groupes « redondants »	54	252 436
Total	403	2 530 992
Total de l'ensemble	963	4 797 754

La répartition des organismes dans les groupes, par type d'organisme, est la suivante :

Types juridiques	SCP	SAHLM	OPH	SEM	SACICAP	Total
Action Logement	34	87	0	0	8	129
Grands groupes	15	55	1	2	3	76
Groupes locaux	9	12	3	5	0	29
Groupes « SACICAP »	10	10	0	0	10	30
Groupes « SCP »	46	20	19	0	0	85
Groupes « redondants »	6	15	22	11	0	54
Total	120	199	45	18	21	403
Population par famille	162	268	270	207	56	963

Dans l'ordre d'importance décroissante, 22 groupes Action Logement gèrent 794 333 logements, soit 39 % du parc des SA d'HLM. Ces groupes rassemblent 87 SA d'HLM, 34 SCP et 8 SACICAP. On sait que, compte tenu des fusions envisagées ou programmées, le nombre de groupes Action Logement se réduira rapidement à moins de 15 entités.

Les Grands groupes nationaux occupent une place comparable à ceux d'Action Logement. Ils gèrent 621 432 logements, et comprennent 55 SA d'HLM, 15 SCP, 3 SACICAP, 2 SEM et 1 OPH.

Par rapport à l'objet du contrôle de la Miilos, la situation des groupes « Action Logement », « SACICAP », « SCP » et « redondants », appelle les commentaires suivants :

- Les groupes « Action logement » et « SACICAP » voient en général cohabiter des activités « SIEG logement social » avec des activités de nature concurrentielle (filiales de promotion immobilière des SACICAP, locatif intermédiaire et libre, promotion immobilière et activités diverses dans les groupes « Action logement »). Les membres du groupe peuvent collaborer par le partage de moyens communs, ce qui génère des situations de risques de conflits d'intérêts, de transferts financiers du secteur réglementé vers le secteur concurrentiel et de distorsion de concurrence. De même les règles applicables aux SIEG imposent la mise en place d'une comptabilité distincte entre les deux types d'activités (voir infra).
- 120 SCP sur 162 appartiennent à un groupe. La Miilos ne disposant pas de données récentes issues du contrôle sur de nombreuses SCP inactives ou peu actives, les liens de ces SCP avec un actionnaire majoritaire récemment entré au capital ne sont pas connus. Le redémarrage de l'activité des SCP « dormantes » résulte bien souvent de leur association à un autre organisme HLM, qui en acquiert le capital, en vue d'en faire la composante accession sociale du groupe ainsi constitué. Il est donc probable que ce nombre de 120 SCP intégrées a des groupes est sous-estimé, et que les SCP non intégrées sont en grande majorité peu actives ou inactives (comme on le constate sur celles qui ont fait l'objet d'un contrôle récent de la Miilos). Parmi ces 120 SCP appartenant à un groupe, 85 sont associées à un seul OPH ou une seule SA d'HLM, et constituent la composante accession sociale du binôme. En pratique, beaucoup de SCP font largement appel aux moyens du groupe auquel elles appartiennent. Elles assurent à la fois une activité de SIEG d'accession sociale et une activité d'accession sans plafond de ressources. La question de la séparation de l'activité SIEG et de l'activité concurrentielle se pose donc de façon particulièrement aigue.

- Les groupes dits « redondants » sont composés d'organismes intervenant sur un même territoire géographique, sous le contrôle d'une même entité. Pour améliorer l'efficacité de leur intervention, la Mission considère qu'ils devraient entreprendre une réflexion en vue de fusionner leurs composantes.

LA PARTICIPATION DES ORGANISMES CONTRÔLÉS À DES GROUPES

Selon la définition des groupes retenue supra, 56 des 125 organismes HLM et SEM contrôlés en 2013 appartiennent à des groupes. Parmi eux, on trouve 16 SCP (sur 19), 30 SAHLM (70 % des SA d'HLM contrôlées en 2013), ainsi que 7 OPH et 3 SEM. Les SA d'HLM intégrées à des groupes possèdent 85 % des logements des organismes contrôlés de cette famille en 2013, ce qui illustre l'importance des groupes dans cette famille d'organismes.

La quasi-totalité des SCP contrôlées est intégrée à des groupes (16 sur 19), ce qui confirme l'évolution déjà constatée de ces sociétés, devenues les vecteurs d'accès sociale des OPH et des SA d'HLM. Elles ont, de ce fait, largement perdu leur originalité initiale de sociétés contrôlées par leurs coopérateurs accédants. La filialisation, dans une SCP, de l'activité d'accès présente deux avantages majeurs : elle permet de mieux identifier et évaluer les risques financiers liés à l'activité « accès à la propriété », et de s'affranchir de la contrainte de plafonds de ressources des accédants, qui s'applique aux ESH mais pas aux SCP.

A contrario, les 3 SCP non intégrées à des groupes se caractérisent par le caractère local et diversifié de leur actionnariat et une gouvernance conforme à l'esprit du mouvement coopératif. Elles illustrent l'intérêt que peut encore présenter ce type de structure juridique dans le secteur HLM.

Les 10 groupes liés à Action Logement rassemblent 64 % du parc des SAHLM contrôlés.

Les groupes qui ont pour structure de contrôle une collectivité locale comprennent 6 OPH, 3 SCP, 2 SEM et 2 SA d'HLM. Le contrôle des SCP et des SA d'HLM peut se faire soit directement, soit par l'intermédiaire de l'OPH.

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

LA MUTUALISATION DE MOYENS AU SEIN DES GROUPES

On s'intéressera ici à la mutualisation de moyens entre organismes appartenant à un même groupe HLM.

L'analyse des rapports de contrôle fait apparaître des modalités de coopération extrêmement diverses au sein des groupes du secteur HLM. Elles peuvent se faire selon des modalités spécifiques au secteur HLM (sociétés de coordination, mise en gérance de patrimoine entre organismes HLM), ou plus généralement selon les modalités applicables à toutes les formes de sociétés (GIE, mise en commun de moyens, prêts de personnel, etc.). Les irrégularités relevées dans ces mutualisations de moyens sont relatives soit aux dispositions du Code de commerce (caractère auxiliaire des GIE, dispositions relatives aux conventions réglementées entre organismes ayant des dirigeants communs), soit, et c'est la majorité des cas rencontrés, aux dispositions résultant du statut réglementé de l'activité de construction et de gestion de logements sociaux (risques de conflits d'intérêts dans les relations entre entités publiques et privées, règles de la commande publique applicables aux organismes en qualité de pouvoirs adjudicateurs, règles spécifiques résultant du statut de droit public de certains agents, etc.).

Lorsque la mutualisation de moyens est opérée au sein de structures formalisées (entité juridique autonome), il peut s'agir :

- D'une société anonyme de coordination. On rappellera ici que la possibilité de créer une structure de coopération entre organismes HLM constitue une modalité spécifique de coopération codifiée par le CCH (art L. 423-1-1), qui est très peu utilisée (pas de société de ce type contrôlée en 2013).
- De mise en commun de moyens au sein d'un GIE.
- De mise en commun de moyens au sein d'une association de gestion.
- De la gestion d'ensemble d'un organisme par un autre organisme.

Les GIE constituent la forme la plus commune de mutualisation de moyens, suivie des associations de gestion.

Mais a contrario, de nombreux organismes contrôlés appartenant à des groupes ne sont pas impliqués dans une organisation formelle de mutualisation de moyens. La collaboration entre les différentes entités d'un même groupe peut alors prendre des formes variées (contrats de prestation de service, conventions de mise en commun de moyens, mise à disposition de personnel, etc.).

La mutualisation de moyens au sein des groupes HLM est particulièrement développée, ce qui en fait un secteur atypique de ce point de vue. La Mission s'interroge sur la pertinence de ce choix d'organisation qui fait courir de graves risques juridiques (risque de conflits d'intérêts, risque de transferts de flux financiers vers la sphère concurrentielle, risque fiscal, etc.) et de grands risques de perte d'indépendance aux entités concernées. Il n'est qu'un palliatif à une saine réorganisation desdites entités.

6.4

LES IRRÉGULARITÉS CONSTATÉES EN 2013 DANS LA MISE EN COMMUN DE MOYENS AU SEIN DES GROUPES (HORS SCP)

Les irrégularités relatives à la mise en commun de moyens, constatées dans les contrôles 2013 de la Miilos sont répertoriées et explicitées ci-dessous. Il ne s'agit que des irrégularités en matière de fonctionnement des groupes HLM. Sont exclues les irrégularités relevées dans le contrôle des SCP, lesquelles ont fait l'objet d'une analyse particulière au 6.2.

L'ABSENCE DE MOYENS PROPRES ET LE CARACTÈRE AUXILIAIRE DES GIE

La création et le fonctionnement des sociétés d'HLM obéissent à des dispositions spécifiques prévues par le CCH (nécessité d'un agrément et compétences limitativement énumérées). Les sociétés d'HLM sont investies d'une mission d'intérêt général pour laquelle elles bénéficient d'un « mandat » au sens du droit européen. Elles ne peuvent donc pas exercer d'activité non conforme à leur objet social.

Les éléments de ce mandat sont notamment décrits dans le CCH (article L. 411-2) et dans les CUS que doivent signer tous les organismes HLM. Les sociétés HLM doivent être en capacité de pouvoir exercer les missions qui leurs ont été spécialement dévolues et disposer, pour ce faire, de moyens propres leur permettant, a minima, de conserver une autonomie de décision et un pouvoir de contrôle. Pour la Mission, lorsqu'elles n'exercent pas directement les compétences essentielles qui leurs ont été confiées, elles ne respectent pas les obligations légales et réglementaires s'attachant à leur statut.

L'absence de moyens propres, dans des sociétés appartenant à des groupes, a souvent pour corollaire le recours à des GIE qui assurent l'ensemble des fonctions d'une société. Cette situation est irrégulière, car en contradiction avec la règle du caractère nécessairement « auxiliaire » des GIE, selon les règles du Code de commerce : dans le cas où un GIE rassemble la totalité du personnel d'un organisme HLM, le caractère auxiliaire du GIE n'est évidemment plus respecté. Dans ce cas de figure, les sociétés du groupe ne disposent plus d'aucun moyen propre.

Ce type d'irrégularité a été constaté dans 4 groupes.

De plus, le regroupement de la totalité des moyens en personnel au sein d'une entité unique peut s'accompagner de nombreuses irrégularités collatérales. Ainsi, une association de gestion outrepassa son objet social et intervient dans la prise de décisions des sociétés membres, en contradiction avec les règles statutaires, en validant les décisions d'investissement ou les documents stratégiques de ces sociétés. Les membres de l'association peuvent également se voir confier des délégations de pouvoirs au sein des sociétés membres, en contradiction avec les règles du Code de commerce.

Dans l'un des groupes contrôlés en 2013, l'ensemble des moyens est rassemblé au sein de l'OPH ; une convention dite « de groupement de fait » lie l'OPH à la SAHLM et permet à cette dernière de disposer des moyens nécessaires à son fonctionnement. Ce montage juridique avait été fait à titre provisoire, dans le cadre d'un projet de fusion des 2 organismes. Cette fusion n'était pas encore réalisée au moment du contrôle.

Un OPH a donné l'ensemble de son patrimoine à bail emphytéotique à une SA d'HLM. La municipalité a décidé la dissolution de l'OPH, qui ne dispose plus de moyens propres en personnel, et demande que le patrimoine soit attribué à la commune à l'issue de la liquidation. Cette demande était, au moment du contrôle, en suspens.

LE CONTRÔLE INSUFFISANT 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 de contrôler l'effectivité, la qualité et le rapport qualité/prix de la prestation.

Quand l'ensemble des moyens en personnel est rassemblé au sein d'un GIE ou d'une association de gestion, il n'y a plus dans les faits, de séparation claire entre le donneur d'ordres et le prestataire, ce qui rend impossible le contrôle des dépenses engagées. Ainsi, dans un groupe du Sud-Est, tous les membres du directoire d'une des SA d'HLM sont salariés du GIE, ce qui annihile la capacité de contrôle des prestations du GIE et peut générer des risques de conflit d'intérêts.

Il est fréquent que le conseil d'administration ne dispose pas de l'information suffisante pour délibérer en toute connaissance de cause sur les conventions de répartition des charges relatives à l'utilisation des moyens communs et assurer ainsi ses fonctions de contrôle.

Très souvent, l'absence de personnel propre se double de l'absence de tout dispositif autonome et organisé de contrôle des prestations par leur commanditaire.

La Mission relève fréquemment que la facturation des prestations n'est pas accompagnée des informations nécessaires à leur justification, ou qu'elle manque de lisibilité ou ne repose pas sur leur coût réel, ce

qui peut créer des distorsions de coût de gestion entre les sociétés bénéficiaires.

Dans d'autres cas, le système conventionnel mis en place entre les sociétés manque de cohérence et l'information du conseil d'administration sur la nature des services et le montant des sommes facturées est très insuffisant, il arrive même que des prestations soient effectuées entre sociétés du même groupe en l'absence de toute formalisation dans une convention.

Les risques de dérive sont d'autant plus importants que les moyens en personnel des organismes sont limités ; dans les cas d'absence totale de moyens propres, les risques sont maximaux.

Concernant les règles applicables pour que le contrôle des prestations soit possible, la Mission rappelle en particulier que :

- les marchés et conventions de prestations de service (ou de travaux) font obligatoirement l'objet d'un écrit lorsque leur montant est égal ou supérieur aux seuils justifiant la mise en œuvre des procédures formalisées, en application de l'article 12 du décret 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. Le seuil, au 1er janvier 2014, est fixé à 5 186 000 € HT pour les travaux, et à 207 000 € 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 application 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 à laquelle le règlement doit intervenir.

LA PRÉVENTION DES RISQUES DE CONFLITS D'INTÉRÊTS AU SEIN DES GROUPES (CONVENTIONS RÉGLEMENTÉES ET RÈGLES SIMILAIRES DU CCH)

Le risque de conflits d'intérêts dans les groupes HLM est très élevé, dans la mesure où ces groupes peuvent être composés d'entités chargées d'une mission de service public et d'entités privées du secteur marchand poursuivant des objectifs purement commerciaux.

L'entrelacs des relations de collaboration entre les entités qui composent un groupe est susceptible d'exposer les salariés et les dirigeants à des risques de conflits d'intérêts. Ces derniers peuvent

se trouver concernés à plusieurs titres par les décisions prises, et sont soumis à des obligations contradictoires de préservation des intérêts respectifs et parfois divergents 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) 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 CCH). Ces dispositions recouvrent un champ plus large que celles du Code de commerce, car elles concernent également les salariés des organismes HLM, et imposent une information même pour les conventions courantes. En effet, les procédures d'autorisation et de contrôle prévues sur les conventions réglementées du Code de commerce ne concernent pas les « opérations courantes et conclues à des conditions normales ». Pour ces conventions, contrairement au Code de commerce qui n'impose aucune contrainte particulière, le CCH prévoit une obligation d'information.

En application de l'article L. 423-11-1 du CCH, les conventions portant sur des opérations courantes et conclues dans des conditions normales doivent en effet être communiquées par l'intéressé au président du conseil d'administration (à l'exception de celles qui, en raison de leur objet ou de leur implication financière, ne sont significatives pour aucune des parties). La liste et l'objet de ces conventions sont par ailleurs portés à la connaissance du conseil d'administration par le président.

Le non-respect des règles du CCH et du Code de commerce relatives aux conventions réglementées a été constaté dans plusieurs contrôles.

LA MISE À DISPOSITION DE SALARIÉS POUR EXERCER DES FONCTIONS DE DIRIGEANTS MANDATAIRES SOCIAUX

Au sein des groupes, la direction (mandat social) d'une société est, dans certains cas, assurée par des salariés de la maison-mère ou d'une structure de coopération (GIE), salariés mis à disposition de cette société, en vue d'en assurer la direction. Ces salariés cumulent alors 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 certains contrôles relatifs aux groupes. Elle pose un certain nombre de problèmes juridiques déjà relevés par la Miilos dans ses rapports d'activité précédents : une fonction salariée et un mandat social obéissent à deux régimes juridiques distincts.

En tant que salarié, l'intéressé est lié 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 ce sont les règles du Code de commerce qui régissent sa situation. La nomination d'un mandataire social 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, expose ce salarié à des risques de conflits d'intérêts. Elle peut porter atteinte à l'autonomie des sociétés chargées 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 qui peuvent être « 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 d'un mandat, au sens du droit européen, pour accomplir sa mission. Son activité est encadrée par le CCH. La mise à disposition d'un salarié d'une autre entité pour y exercer des fonctions de direction semble incompatible avec l'autonomie de décision nécessaire à l'accomplissement de sa mission.
- 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 » sur un même contrat.
- Elle apparaît également contestable au regard des nouvelles règles du Code du travail encadrant le prêt de main d'œuvre à but non lucratif. L'article L. 8241-2 du Code du travail prévoit que la mise à disposition d'un salarié s'accompagne d'un avenant à son contrat de travail qui précise notamment les conditions d'exercice de la nouvelle fonction et en particulier le travail confié, les horaires, le lieu d'exécution du travail et les caractéristiques particulières du poste de travail, la détermination de ces éléments relevant du conseil d'administration dans le cas d'un mandat social. Le dispositif de prêt de main d'œuvre à but non lucratif prévu par le Code du travail ne semble donc pas pouvoir s'appliquer à la mise à disposition de personnel pour l'exercice d'un mandat social.

Le mandat social est investi par la loi d'un certain nombre de pouvoirs propres de direction et de représentation, pouvoirs qui ne peuvent être partagés, en application du principe de la hiérarchie des organes sociaux. Un mandataire social ne peut donc pas, dans le cadre d'un contrat de travail externe, être soumis hiérarchiquement à une structure indépendante de celle dans laquelle il exerce sa responsabilité.

La mise à disposition de « salariés-dirigeants » peut également se cumuler avec d'autres irrégularités :

- L'ensemble de la rémunération refacturée à la société-mère, y compris toute forme de complément de rémunération, doit être déterminé par le conseil d'administration, en application de l'article L. 225-53 du Code de commerce.
- Le « salarié-dirigeant », qui n'exerce aucune fonction dans la société-mère, ne peut recevoir un intéressement au titre de cette dernière dans laquelle il n'exerce aucune fonction.
- Au sein de la filiale, les mandataires sociaux sont exclus du bénéfice de l'intéressement dans les entreprises de plus de 99 salariés.

LE NON-RESPECT DES CRITÈRES DE LA QUASI-RÉGIE (« IN HOUSE ») ET DES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La mutualisation de moyens au sein d'un GIE constitue une modalité de coopération largement répandue au sein des groupes HLM. Les prestations des GIE à leurs membres sont soumises aux règles de la commande publique applicables aux pouvoirs adjudicateurs. Les critères de la quasi-régie (« in house ») sont respectés pour les groupements de moyens à condition que tous leurs membres soient des pouvoirs adjudicateurs.

La clarification récente du droit européen supprime toute ambiguïté dans la plupart des cas, le statut de pouvoir adjudicateur restant à définir dans certains cas, selon les critères légaux. Les contrôles 2013 de la Miilos ont mis en évidence l'existence de « zones de risques juridiques », dans le cas des filiales de promotion immobilière privée des SACICAP ou de certaines filiales de groupes, filiales sans mission d'intérêt général.

LE NON-RESPECT DES RÈGLES APPLICABLES À LA MISE À DISPOSITION DE PERSONNEL

La Miilos contrôle la mise en œuvre des dispositions des articles L. 8241-1 et L. 8241-2 du Code du travail relatives au prêt de main-d'œuvre. Le Code du travail prévoit notamment :

- l'accord effectif du salarié concerné ;

- la matérialisation de cet accord par l'établissement d'un avenant au contrat de travail précisant le travail confié au salarié mis à disposition dans l'entreprise utilisatrice ;
- la signature d'une convention de mise à disposition entre l'entreprise prêteuse et l'entreprise utilisatrice.

De nombreux manquements ont été relevés dans les contrôles 2013.

LA REDEVANCE DE MARQUE

Dans certains groupes, la société-mère, qui n'a pas le statut juridique de SA d'HLM, concède à ses filiales la possibilité d'utiliser une marque de groupe, en contrepartie du versement d'une « redevance de marque ».

La Miilos dénonce le principe même du « contrat de licence de marque ». Ce contrat, qui entraîne généralement le paiement d'une redevance proportionnelle au « chiffre d'affaires » réalisé par le licencié, en contrepartie d'un droit d'exploitation de la marque, relève des techniques et des outils spécifiques aux activités commerciales et n'est pas compatible avec la mission d'intérêt général dévolue à un organisme HLM.

Au-delà de cette mise en cause de principe, les observations de la Miilos sur le sujet portent sur les modalités de mise en œuvre de la redevance, telles que :

- l'absence de décision du conseil d'administration sur le paiement de la redevance,
- l'absence de véritable contrepartie justifiant le paiement de cette redevance,
- la proportionnalité de la redevance à ces contreparties,
- le non-respect des règles relatives aux conventions réglementées dans la signature du contrat correspondant.

La facturation irrégulière d'une redevance de marque a été constatée dans un contrôle Miilos en 2013. Le groupe correspondant a décidé l'abandon de cette disposition à la suite du contrôle.

LES CONVENTIONS DE MISE EN COMMUN DE MOYENS

Certains groupes « nationaux » fonctionnent avec des conventions assimilables à des « conventions de mise en commun de moyens ».

Ces conventions organisent l'utilisation, exclusivement par les filiales, au coût de revient et sans publicité, de moyens mis en commun (notamment dans les domaines des fonctions support telles que la gestion de personnel, l'informatique, la communication, la gestion financière, etc.).

D'un point de vue fiscal, une société-mère peut constituer avec ses filiales un groupement de fait permettant exclusivement aux adhérents dudit groupement de bénéficier des services mis en commun, les facturations correspondantes bénéficiant d'une exonération de TVA en application de l'article 261 B du Code général des impôts. Une convention est conclue chaque année entre la société-mère et chacune des filiales afin d'organiser cette mise en commun de moyens.

La convention signée prévoit que chaque membre remboursera en fin d'exercice le coût exact des moyens utilisés, sans qu'il puisse en résulter pour la société-mère aucune perte ni profit. L'utilisation de ces moyens est facturée en tenant compte de clés de répartition basées sur des paramètres différents suivant la nature des moyens utilisés (nombre de logements, effectifs, loyers ou le chiffre d'affaires, temps passés).

La Mission identifie 3 risques juridiques :

- Le risque de non-respect de la règle d'affectation à chaque adhérent des coûts qu'il génère : le respect de cette règle conditionne en effet la possibilité d'une facturation sans TVA des prestations correspondantes.
- Le risque de non-respect des règles prévues pour les conventions réglementées : la convention de mise en commun de moyens fait intervenir des dirigeants et/ou des actionnaires communs et devrait, à ce titre, être soumise aux procédures d'autorisation et de contrôle prévues pour les conventions réglementées.
- Le risque de non-respect des règles de la commande publique (certains échanges économiques, réalisés en application de la convention, pourraient être assimilés à des prestations de service, sans qu'il soit possible d'invoquer l'exception de « quasi-régie », la filiale n'exerçant pas, sur son prestataire, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services).

Par ailleurs, la Mission rappelle que chaque société bénéficiaire d'une convention d'utilisation de moyens mis en commun doit s'assurer de la qualité et de l'adéquation à ses besoins des productions auxquelles elle recourt

6.5

L'INFLUENCE DE LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR HLM SUR LES COÛTS DE GESTION

Les développements qui suivent ont pour objet d'analyser les conséquences de la restructuration du secteur HLM sur les coûts de gestion des organismes et de vérifier la pertinence de l'idée couramment répandue selon laquelle l'augmentation de la taille des organismes et la mise en place de moyens communs permettent une gestion plus performante de l'activité.

Le caractère très limité des effets d'échelle dans la réduction des coûts de gestion au logement constitue une donnée très bien argumentée. Ainsi, les données BOLERO (publication annuelle DGALN/DHUP), qui reposent sur une analyse périodique exhaustive des données relatives à l'ensemble des organismes, indiquent avec constance une faible variation des coûts de gestion par logement en fonction de la taille des organismes. Ainsi, pour l'année 2011, les résultats sont les suivants :

	Coûts 2011 en € par logement géré	Coûts 2010 en € par logement géré
Parc inférieur à 3 000 logements	1 170	1 060
Parc compris entre 3 000 et 6 000 logements	1 070	990
Parc compris entre 6 000 et 12 000 logements	1 110	1 010
Parc supérieur à 12 000 logements	1 160	1 080

La variation des coûts de gestion en fonction de la taille des organismes n'est pas statistiquement très affirmée. L'explication réside sans doute dans le fait que la gestion de logements locatifs constitue une activité normée, la gestion d'un parc plus vaste consistant à reproduire à l'identique, sans effet d'échelle significatif, ce qui pourrait être fait pour un parc plus limité.

Un nombre minimal de logements est cependant nécessaire pour amortir les compétences indispensables, ce qui peut expliquer la remontée des coûts pour les organismes de petite taille. Mais, comme on l'a vu plus haut, les organismes de petite taille (moins de 1 500 logements) ont maintenant un rôle très réduit dans le secteur HLM, et certains arrivent même à réduire au minimum leurs frais de structure par un recours large à la délégation de leur gestion.

Les caractéristiques techniques de l'activité de gestion du logement social (service de proximité impliquant une présence au plus près du terrain), le fait que la plupart des restructurations constatées dans le secteur HLM recherchent une plus grande concentration géographique de leur parc, laissent penser que, plutôt que la taille d'un organisme, c'est la concentration géographique de son patrimoine qui 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 :

Dispersion géographique du patrimoine	Coût de gestion médian au logement	
	France entière	Province
Organismes départementaux et infra-départementaux	1 057 €	1 011 €
Organismes régionaux et interrégionaux	1 145 €	1 141 €

D'après les données BOLÉRO des années antérieures à 2010 et de l'année 2010 (données non communiquées en 2011), le coût de gestion des SAHLM est significativement supérieur à celui des OPH (1 100 euros contre 980 euros en 2010). Sauf à considérer que la gestion publique est plus efficace que la gestion privée, on peut aussi mettre ce phénomène en relation avec le fait que les OPH ont un territoire d'action limité à leur collectivité de rattachement, ce qui a pour conséquence un meilleur « resserrement géographique » de leur parc.

Les contrôles réalisés en 2013 ne mettent pas en évidence d'effet de réduction des coûts de gestion lié à l'appartenance à un groupe HLM.

Type d'organisme	Coût de gestion médian au logement	
	France entière	Province
Appartenant à un groupe	1 127 €	1 057 €
N'appartenant pas à un groupe	1 058 €	1 016 €

On constate que la mise en commun des moyens, corollaire de l'appartenance à un groupe, loin de réduire les coûts, les alourdit (médiane de 1 127 € au logement pour les organismes participant à des mises en commun de moyens contre 1 058 € pour les autres).

La Miilos ne peut que constater l'absence d'effet (voire un effet négatif) de l'appartenance à un groupe sur les coûts de gestion des organismes. Ce résultat, établi à partir des données des contrôles 2013 de la Miilos, confirme des constatations similaires effectuées à partir des contrôles 2011 et 2012.

La théorie, selon laquelle la mutualisation de prestations entre organismes HLM constitue un moyen de réduire les coûts, ne résiste pas à l'analyse. Elle se heurte, en fait, à une pratique très répandue dans le monde HLM, qui consiste à créer des structures de moyens ayant les mêmes dirigeants de fait que les organismes eux-mêmes, ce qui crée des situations de risques de conflits d'intérêts et d'absence de contrôle réel du prestataire par son commanditaire. Les structures de mutualisation de moyens échappent ainsi à tout contrôle et à la pression de la concurrence. De plus, les dirigeants communs utilisent parfois les structures de coopération pour cumuler irrégulièrement un mandat social dans l'organisme HLM avec une fonction salariée au sein de la structure, sans aucun contrôle réel sur leur salaire, qui est de fait refacturé à la société HLM.

En combinant l'analyse économique et l'analyse statistique, on pourrait en conclure que :

- l'augmentation de la taille n'a qu'une influence limitée sur la réduction des coûts de gestion. Si un certain effet taille existe pour les très petites structures (augmentation des coûts de gestion pour les structures de moins de 1 500 logements), la restructuration du secteur par réduction progressive de la place de ces structures est maintenant suffisamment avancée pour que les gains à attendre de la poursuite de la restructuration soient globalement faibles ;
- la concentration géographique du patrimoine a par contre un effet significatif sur les coûts de gestion, c'est cet effet qui est recherché dans la majorité des restructurations constatées dans les contrôles, et justifie la poursuite du mouvement ;
- aucun effet favorable sur les coûts de gestion de l'appartenance à un groupe n'a pu être mis en évidence, et il semblerait même que la concentration des moyens dans des GIE ou associations de gestion soit plutôt un facteur d'augmentation des coûts. Le manque de contrôle des structures de coordination, en raison du manque de distinction claire entre commanditaire et commandité et de l'existence de dirigeants communs en situation de risques de conflits d'intérêts, peut expliquer cette situation.

Ces constats ne conduisent pas pour autant à conclure à l'absence d'avantage dans l'organisation en groupes, qui permet notamment :

- le développement d'innovations sociales et techniques apportant une amélioration de la qualité du service patrimonial et social rendu aux locataires,
- une meilleure allocation territoriale des ressources financières en fonction des besoins des territoires,
- une mutualisation de moyens de maîtrise d'ouvrage qui ne pourraient pas être accessibles à un coût raisonnable pour les petites structures.

6.6

CONCLUSION SUR LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR HLM

Les organismes de moins de 1500 logements occupent maintenant une place marginale.

Les SCP, malgré leur petite taille et des moyens propres souvent inexistants, restent pour l'instant à l'écart du processus de restructuration engagé par le secteur.

Le reste du secteur poursuit sa restructuration.

Les contrôles 2013 de la Miilos mettent en évidence les faits suivants : sur 106 organismes contrôlés en 2013 pris en compte dans l'analyse (OPH, SA d'HLM, SEM), 27 (soit 25,5 % contre 21,4 % en 2012) ont connu, au cours de la période contrôlée, la conclusion, la mise en route concrète, ou l'élaboration d'un projet de restructuration. La grande majorité des restructurations visent à une plus grande concentration géographique des patrimoines, ce que l'analyse confirme comme étant le seul facteur de réduction des coûts de gestion.

La restructuration du secteur est loin d'être terminée. A titre d'illustration, la Mission relève que dans 54 « territoires », une même collectivité locale maintient une dispersion du patrimoine HLM dans plusieurs organismes (OPH, SA d'HLM, SEM) contrôlés par elle, ce phénomène tendant à se réduire. Par exemple, dans la petite couronne parisienne, 10 intercommunalités disposent sur leur territoire de plusieurs organismes OPH et SEM, avec en moyenne 4 gestionnaires par intercommunalité. Il est rappelé qu'à terme (2017), les OPH et les SEM intervenant sur le territoire d'une même intercommunalité devront tous être rattachés à l'EPCI compétent (dispositif introduit par la loi ALUR pour les OPH et qui existait déjà pour les SEM et pour le territoire du Grand Paris).

Certains groupes pilotés par des CIL comprennent encore des sociétés gérant moins de 1 500 logements et des filiales exerçant leur activité sur un même territoire.

Concernant le fonctionnement des groupes, aucun effet bénéfique de l'appartenance à un groupe sur la réduction des coûts de gestion n'a pu être mis en évidence, et il semblerait même que le développement excessif de structures de coopération mal contrôlées ait une influence négative sur les coûts.

Les trois quarts des SA d'HLM contrôlées en 2013 étaient intégrés à des groupes au sein desquels des modalités de coopération diverses et nombreuses étaient mises en œuvre. Les modes de coopération choisis conduisent souvent à des irrégularités ou posent des problèmes complexes de sécurisation juridique.

Plus que la restructuration elle-même du secteur du logement social, ce sont les conditions de cette restructuration qui doivent attirer l'attention. La mise en commun de moyens au sein des groupes impose le respect d'un corpus réglementaire aux finalités variées : règles de la commande publique, comptabilité séparée et juste affectation des coûts entre l'activité « logement social » et les activités concurrentielles qui cohabitent le plus souvent au sein des groupes, prévention des risques de conflits d'intérêts.

Le respect de toutes ces règles n'est pas simplement une question de morale et de transparence de l'action publique : en prévenant les risques de conflits d'intérêts, en favorisant la bonne affectation des coûts et le bon contrôle des prestations, en faisant jouer l'aiguillon de la concurrence, c'est l'efficacité économique globale du secteur qui est recherchée.





LES MOYENS MIS EN OEUVRE PAR LA MIILOS

7.1 LES CHIFFRES CLÉS DE LA MILOS EN 2013

- 110 agents en fonction
- 16 statuts ou corps différents en gestion
- 76 % d'agents de catégorie A ou A+
- 77 % des agents affectés à des fonctions de contrôle, d'expertise ou de direction
- 68 inspecteurs(rices)-auditeurs(rices)
- 43 % d'agents de sexe féminin
- Moyenne d'âge de 50,6 ans
- 19 recrutements en 2013
- 532 jours de formations suivies, soit 5,1 jours par agent
- Budget exécuté en 2013 : 479 121 euros en crédits de paiement
- 78 % du budget consacré aux frais de missions
- 35 applications informatiques utilisées dont 13 développées en interne

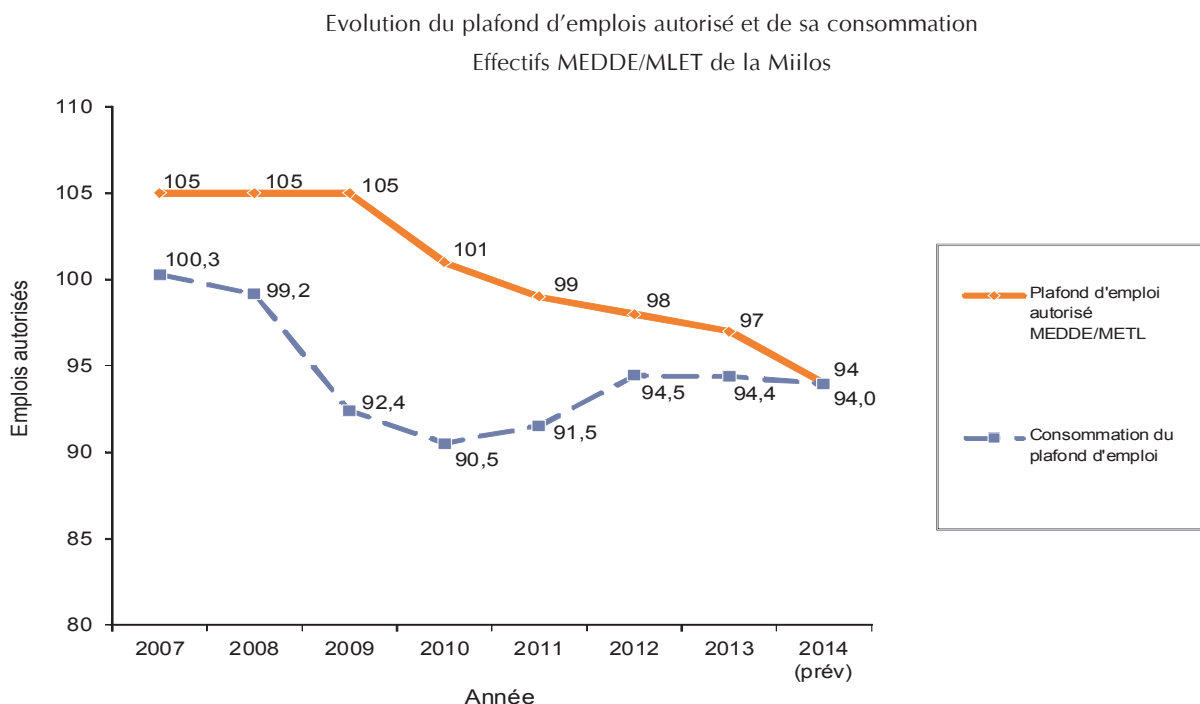
7.2 LES EFFECTIFS DE LA MILOS

LE PLAFOND D'EMPLOIS

Le plafond d'emplois autorisé des effectifs du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministère du logement et de l'égalité des territoires (MEDDE/MLET) de la Miilos diminue progressivement depuis dix ans. En effet, le plafond d'emplois autorisé est passé de 108 effectifs équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2005 à 97 ETPT en 2013, soit une baisse de 14 %.

Les emplois autorisés par les ministères économique et financier étaient de 14 ETP en 2013, dont 11 ETP de la Direction générale du Trésor et 3 ETP mis à disposition gratuitement de la Miilos par la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Avec une consommation de 94,4 ETPT pour les effectifs MEDDE/MLET de la Miilos et 13,8 ETPT pour les effectifs issus des ministères économique et financier, les effectifs cibles fixés par les ministères de tutelle de la Miilos ont bien été respectés en 2013.



Le plafond d'emplois sera encore réduit en 2014 avec un effectif cible de 94 ETP pour le MEDDE/MLET (soit – 3 ETP) et 13 ETP pour les ministères économique et financier (soit -1 ETP).

L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

Les effectifs physiques de la Miilos, tous ministères d'appartenance confondus, s'élevaient à 110 agents au 31 décembre 2013, contre 104 agents au 31 décembre 2012. Les effectifs exprimés en équivalent temps plein (ETP) ont suivi la même tendance avec une augmentation de 5,1 % entre 2012 et 2013.

L'augmentation des effectifs constatée entre 2012 et 2013 s'explique notamment par un nombre conséquent de recrutements opérés en 2013 après des départs en 2012 qui n'ont pu être immédiatement remplacés. Ce sont ainsi 19 nouveaux agents qui ont rejoint la Miilos au cours de l'année 2013.

LES EFFECTIFS PAR MINISTÈRE D'AFFECTATION

La Miilos se caractérise par des agents issus de divers statuts et origines :

- 90 agents du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement et de l'égalité des territoires ;
- 6 agents issus des ministères chargés de l'industrie (3), de l'agriculture (2) et de l'éducation nationale (1) en position normale d'activité « entrant » ou en détachement « entrant » au sein du MEDDE/MLET ;

- 14 agents issus des ministères économique et financier (11 agents de la Direction générale du Trésor et 3 agents de la Direction générale des finances publiques).

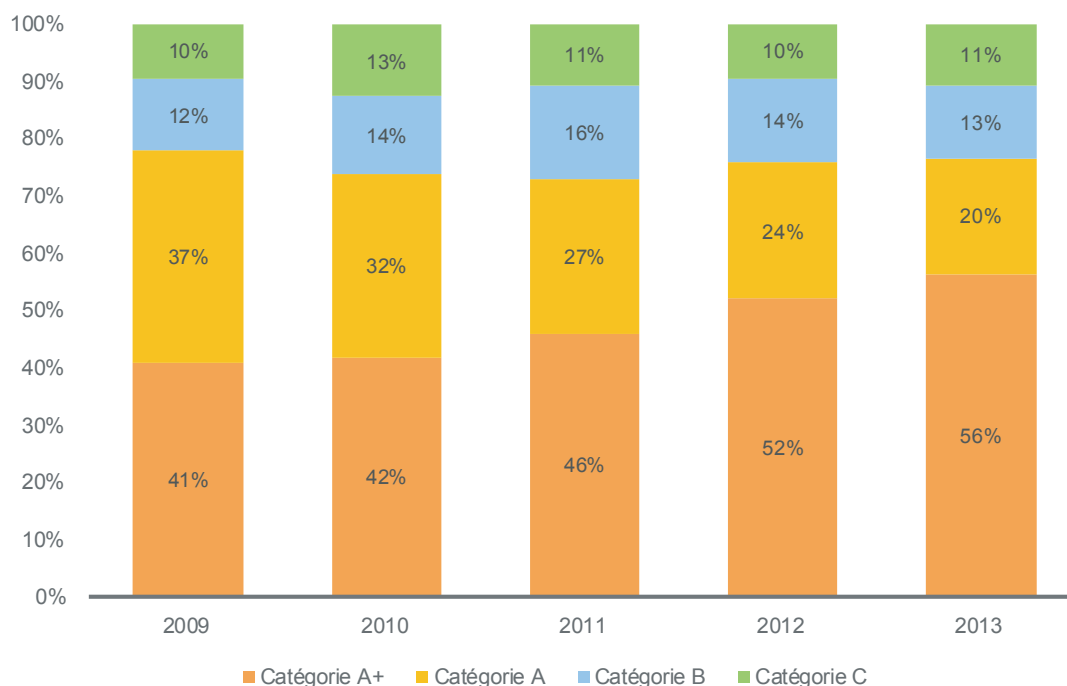
LES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE ET PAR STATUT

Les cadres appartenant à la catégorie A de la fonction publique représentent la majorité des effectifs de la Miilos. En effet, tous ministères confondus, cette catégorie d'agents représente près de 76 % de l'effectif total de la Miilos. Les cadres A+ représentent même à eux seuls plus de la moitié des effectifs. Cette structure catégorielle est à l'image du niveau de compétence, de qualification et d'expertise exigé pour la mission de contrôle remplie par la Miilos.

En termes d'évolution, on constate que la part des cadres A+ a progressé de 15 points entre 2009 et 2013 alors que celle des cadres A de 1er niveau diminuait parallèlement de 18 points. Ces évolutions reflètent la politique volontariste de la Miilos consistant à recruter des cadres A de 2ème niveau pour exercer les fonctions d'inspecteur-auditeur ces dernières années.

Quant aux agents de catégorie B et C, leur part est demeurée stable entre 2009 et 2013.

Evolution de la structure catégorielle des effectifs de la Miilos entre 2009 et 2013



LES EFFECTIFS PAR SERVICE ET PAR DÉLÉGATION

La majorité des agents affectés à la Miilos travaille au sein des délégations interrégionales : 85 agents exercent au sein des délégations et représentent ainsi un peu plus des trois quarts des effectifs de la Miilos. La délégation la plus importante est celle de Paris avec 22 agents (soit 26 % des effectifs affectés en délégation). Les autres délégations comptent entre 9 et 13 agents.

Le siège de la Miilos est composé de 25 agents au 31 décembre 2013, représentant ainsi 23 % des effectifs. Le secrétariat général emploie près de la moitié des effectifs affectés au siège.

7.3

LE PROFIL DES AGENTS TRAVAILLANT À LA MILOS

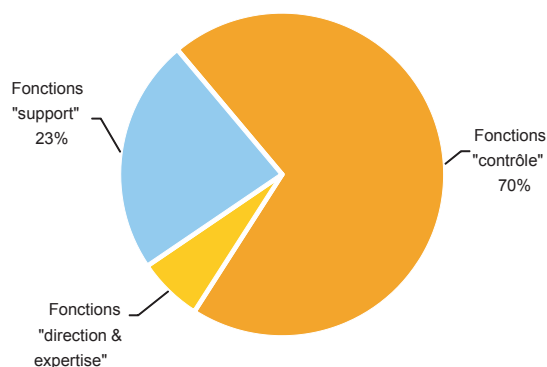
LA RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR FONCTION

Les fonctions de contrôle, qui sont au cœur des missions de la Miilos, représentent 70 % des effectifs en 2013. Les fonctions de direction et d'expertise représentent pour leur part 7 % des effectifs. Ce sont ainsi plus des trois quarts des effectifs qui exercent des missions en lien direct avec le cœur de métier de la Miilos. Près d'un quart des effectifs occupe des fonctions support.

Les fonctions de contrôle, de direction et d'expertise sont exercées à 99 % par des agents de catégorie A (cadres de 1er niveau et cadres supérieurs) ; les fonctions support étant, quant à elle, occupées à 96 % par des cadres B et C.

Répartition des effectifs par fonction en 2013

Type fonction	Effectif phys.	En %	Effectifs ETP	En %
Fonctions "contrôle"	77	70 %	76,2	70 %
Fonctions "direction & expertise"	7	6 %	7,0	7 %
Fonctions "support"	26	24 %	25,4	23 %
Total	110	100 %	108,6	100 %



LES INSPECTEURS(RICES)-AUDITEURS(RICES)

Au 31 décembre 2013, la Miilos comptait 68 inspecteurs-auditeurs qui se répartissaient de la façon suivante :

- 32 inspecteurs(rices) exerçant dans la spécialité « technique et administrative » (IA-TA)
- 31 inspecteurs(rices) de la spécialité « comptable et financière » (IA-CF)
- 5 inspecteurs(rices) polyvalent(e)s exerçant dans les deux spécialités.

LA RÉPARTITION HOMMES/FEMMES

Au 31 décembre 2013, la Miilos comptait 63 hommes et 47 femmes, soit respectivement 57 % et 43 % des effectifs.

Les hommes sont majoritairement représentés au sein de la catégorie A puisqu'ils comptent pour deux tiers des effectifs. A l'inverse, les femmes sont majoritaires parmi les agents de catégories B et C (respectivement 79 % et 67 %).

Globalement, le taux de féminisation des effectifs reste stable entre 2009 et 2013. On constate cependant des différences par catégorie avec une augmentation importante de la proportion de femmes parmi les effectifs de catégorie B sur la même période. Parallèlement, le taux de féminisation des personnels de la catégorie A+ reste stable, voire diminue franchement pour la catégorie A entre 2009 et 2013 sous l'effet des départs à la retraite.

Les hommes sont très largement majoritaires dans les fonctions de contrôle, d'expertise ou de direction. Les fonctions support sont occupées pour près des trois quart par des agents féminins. La situation est très contrastée par service et par délégation : le taux de féminisation est très faible à la délégation de Nantes (10 %) alors que les femmes sont majoritaires à la délégation de Nancy.

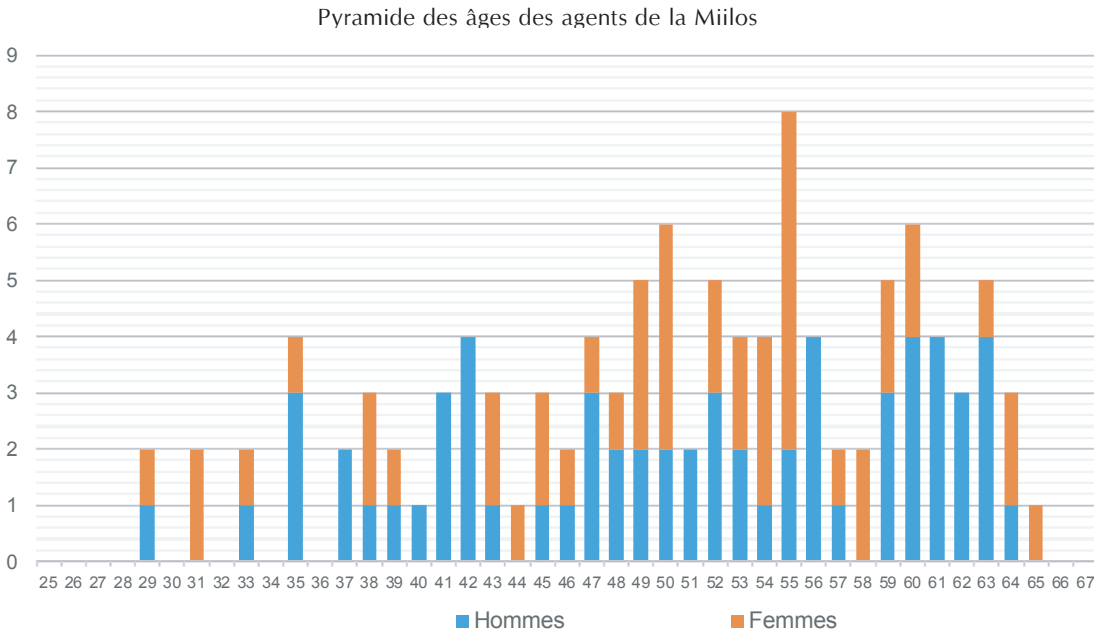
Parmi les inspecteurs(rices)-auditeurs(rices), on constate qu'il y a une forte majorité d'hommes exerçant dans la spécialité comptable et financière (72 % des IACF) alors que la parité chez les IATA est quasiment atteinte avec un taux de féminisation de 48 % pour cette fonction.

Type fonction	Hommes	Femmes
IACF	72 %	28 %
IATA	52 %	48 %
Ensemble Miilos	62 %	38 %

7.4 LA STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE

LA PYRAMIDE DES ÂGES

La pyramide des âges des agents de la Miilos est conforme à la structure d'âge de la fonction publique dans son ensemble, c'est-à-dire une forte proportion d'agents âgés de 50 ans et plus, et ce pour l'ensemble des catégories et pour les agents de chaque sexe.



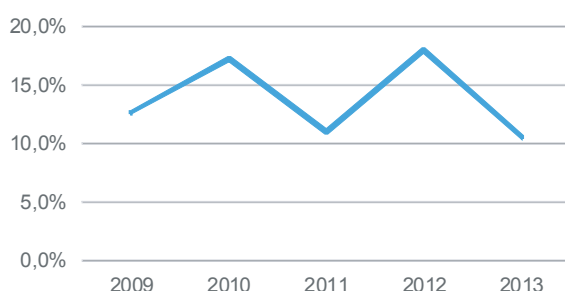
LA STRUCTURE D'ÂGE

Près de la moitié des effectifs a moins de 50 ans et la part des agents qui ont moins de 45 ans s'établit à 30%. Cette observation peut confirmer une tendance au renouvellement des effectifs au sein de la Miilos. Ce renouvellement est étroitement lié à une politique dynamique des recrutements initiée depuis 2010, année de mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR), ce dispositif indemnitaire ayant notamment contribué à rendre plus attractif les emplois d'inspecteurs(rices)-auditeurs(rices) compte tenu de leur niveau de cotation.

7.5 LES FLUX : DÉPARTS ET RECRUTEMENTS

LES DÉPARTS

En 2013, 11 agents ont quitté la Miilos, portant le taux de départ des agents à 10,6 % (nb de départs / nb agents) contre 18 % enregistré en 2012. Sur les quatre dernières années, on constate que ce taux de départ subit des fluctuations importantes.



Les départs pour raison de mobilité représentent toujours la plus grande part des motifs de sorties enregistrées à la Miilos (64% des motifs).

Parmi les 11 départs comptabilisés en 2013, près de la moitié exerçaient des fonctions de contrôle (5 départs).

Le nombre d'agents ayant fait valoir leurs droits à la retraite est en légère baisse par rapport aux années précédentes (4 agents en 2013 contre 6 en 2012 et 5 en 2011). Cependant, le nombre de départs à la retraite devrait augmenter fortement ces prochaines années.

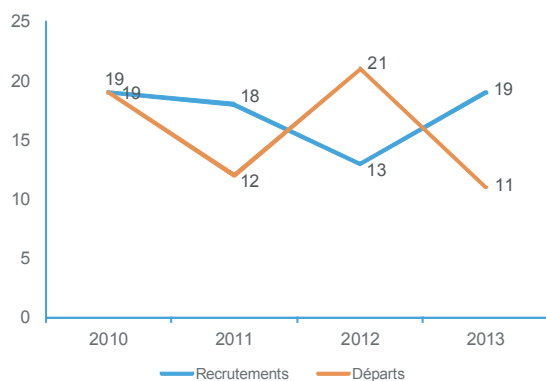
L'âge moyen des départs à la retraite s'est élevé à 61,7 ans en 2013 (61,3 ans pour les hommes et 62,8 ans pour les femmes).

Les agents de catégorie A et A+ représentent logiquement les plus gros flux de départ (82 % des départs).

LES RECRUTEMENTS

En 2013, 19 agents ont rejoint la Miilos portant le taux d'entrée à 18,3 % (nb d'entrée / nb d'agents), contre 12,5 % en 2012.

Evolution du nombre de recrutements et de départs entre 2010 et 2013

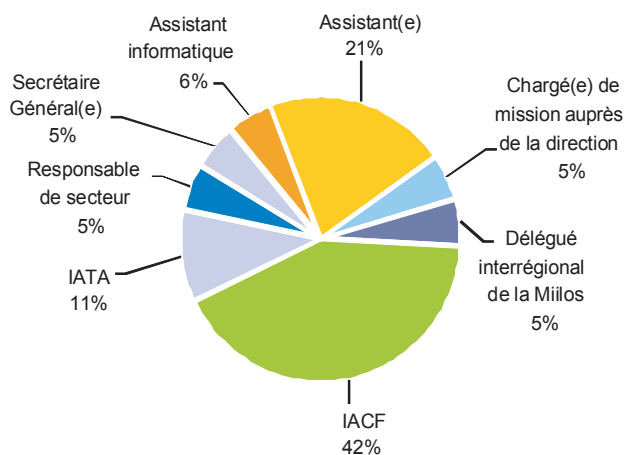


L'analyse comparée des départs et des recrutements entre 2010 et 2013 permet de constater une évolution en ciseau avec un décalage temporel entre les départs et les recrutements depuis 2011. La difficulté de la MiiLOS à recruter sur certaines fonctions (exemple : IACF, fonction d'expertise) et l'impact des cycles de mobilité quadrimestriels du MEDDE/MLET peuvent expliquer ce décalage sur l'année 2012.

Les agents de catégorie A+ et A représentent la plus grande part des recrutements en 2013 (68 % des recrutements).

Les hommes comptent pour près des trois quarts des recrutements en 2013, et les inspecteurs(rices)-auditeurs(rices) représentent plus de la moitié des recrutements en 2013.

Répartition des recrutements par fonction



7.6 LES RELATIONS SOCIALES

LES MOUVEMENTS SOCIAUX

Sept mouvements de grèves de niveau national, ministériel, interministériel ou interprofessionnel ont été recensés en 2013. Les principales revendications de ces mouvements sociaux ont porté sur des mots d'ordre relatifs au pouvoir d'achat, aux retraites, aux emplois et aux effectifs, aux conditions de travail et à la défense des missions de service public.

Aucune journée de grève n'a été recensée à la Miilos en 2013.

LE COMITÉ TECHNIQUE SPÉCIAL DE LA MILOS

En application des accords de Bercy du 2 juin 2008, la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique a modernisé la composition et le rôle des comités techniques.

Le comité technique spécial (CTS) de la Miilos est compétent en matière :

- d'organisation et de fonctionnement du service,
- de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC),
- d'évolutions technologiques et de méthodes de travail du service et de leur incidence sur les personnels,
- d'égalité professionnelle, parité et lutte contre toutes les discriminations,
- d'hygiène, sécurité et conditions de travail,
- de formation et développement des compétences et qualifications professionnelles,
- d'insertion professionnelle.

Le CTS obtient la communication du bilan social qui donne lieu à un débat annuel. Il est également informé sur les principales décisions à caractère budgétaire ayant des incidences sur la gestion des emplois.

Le comité technique spécial doit se réunir réglementairement au moins deux fois par an. En 2013, le CTS de la Miilos s'est réuni à quatre reprises.

Outre les thèmes habituellement examinés, tels que ceux portant sur les ressources humaines (suivi des ETP, examen du bilan social, pyramidage de la PFR etc.) ou sur le budget, les sujets inscrits à l'ordre du jour du CTS de la Miilos ont aussi porté cette année sur les sujets suivants :

- la modification du décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la mission interministérielle d'inspection du logement social et prévoyant désormais dans son article 5 « qu'en cas d'absence ou d'empêchement du chef de la mission, ses fonctions sont assurées par le chef adjoint »,
- l'examen de l'amendement gouvernemental au projet de loi pour un accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur) portant création de l'Ancols,
- l'avancée du projet de création de l'Agence nationale de contrôle du logement social.

Les représentants du personnel de la Miilos ont également été appelés à participer aux séances de travail du comité de suivi de l'ANCOLS piloté par la DRH du MEDDE/MLET.

L'année 2014 sera marquée par le renouvellement général des instances représentatives du personnel puisque des élections professionnelles sont programmées pour les trois versants de la fonction publique le 4 décembre 2014.

7.7 LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La Miilos produit du contrôle et de l'évaluation ; les 146 rapports provisoires, les 144 rapports définitifs, le rapport annuel d'activité et le rapport public 2012 sont les livrables correspondant à cette production et permettant de l'objectiver et de la mesurer.

Comme dans tout organisme de production intellectuelle, la formation est l'un des moyens permettant de maintenir et de faire croître les compétences individuelles et collectives. Compte tenu de la spécificité des métiers d'inspecteurs-auditeurs, la Mission met l'accent sur le parcours de formation et le compagnonnage des nouveaux arrivants.

BILAN GÉNÉRAL DE LA FORMATION

Chiffres clés de la formation et évolution depuis 2010 :

Le nombre de jours de formations suivies par les agents de la Miilos s'est élevé à 532 jours en 2013, correspondant à un nombre total de 311 participants.

Le nombre de jours de formation suivie en 2013 a diminué de 151 jours par rapport à 2012.

Le nombre moyens de jours de formation par agent formé s'élève à 5,1 jours/agent en 2013 contre 6,6 jours/agent en 2012. Même si ce chiffre est en nette diminution par rapport à l'année précédente, il reste nettement supérieur aux ratios observés au sein de la fonction publique dans son ensemble ou au sein des ministères :

- MEDDE/METL : 2,47 jours/agent en 2012
- Ministères économique et financier : 4,9 jours/agent en 2012
- Fonction publique d'Etat (rapport annuel 2013) : 3,6 jours/agent en 2011

Le nombre d'agents ayant suivi au moins une formation au cours de l'année 2013 (104 agents) reste stable par rapport à 2012 (103 agents).

LES FORMATIONS PAR GRAND DOMAINE D'ACTIVITÉ

Le « domaine général, comportement et méthodes » représente un tiers du nombre de jours de formations suivies à la Miilos en 2013. Les domaines de formation en relation avec le cœur de métier représentent près des deux tiers du nombre de jours de formations suivies.

De nouvelles formations ont été proposées en 2013. Elles représentent à elles seules 22 % du nombre total de journées de formations suivies et 33 % du nombre total de participants à des formations. Il s'agit principalement des formations suivantes :

- « Conventions APL »
- « Les impayés de loyers et l'aspect juridique de la procédure d'expulsion »
- « Loyers »
- « Contrôle des compensations des aides de l'Etat »

De plus, la formation « initiation au droit des sociétés », proposée pour la deuxième année consécutive, représente 18 jours de formation et reflète une demande précise en termes de compétence juridique.

LES DONNÉES CONCERNANT LES NOUVEAUX ARRIVANTS

En 2013, sur les 532 journées de formations suivies au sein de la Miilos, 159 jours ont concerné les nouveaux arrivants, soit près d'un tiers du total.

Le nombre de jours de formations suivies par agent nouvellement recruté s'établit en moyenne à 12,4 jours / agent pour la catégorie des inspecteurs(rices)-auditeurs(rices), et ce quelle que soit la spécialité de contrôle.

	Nb Jours Formation 2013	Nb agents	Nb jours moyens / agent nouvel arrivant en 2013
Nouvel(le) Assistant(e)	24	2	12,0
Nouveau IATA	25	2	12,3
Nouveau IACF	87	7	12,5
Autres "nouveaux arrivants"	23	5	4,6
Total	159	16	9,9

LE BUDGET DE LA FORMATION

En 2013, les crédits consommés sur le poste de dépenses « formation » se sont élevés à 65 183 euros en autorisation d'engagement (AE) et 45 182 euros en crédit de paiement (CP). Les dépenses de formation représentent 13 % du budget de la Milos en AE et 9 % en CP. Le budget consacré à la rémunération des formateurs volontaires imputé sur le titre 2 (dépense de personnel) demeure marginal avec un montant de 1 350 euros pour l'année 2013.

Les crédits engagés en AE sont en augmentation de 25 % par rapport à 2012. Cette évolution est essentiellement due à la mise en œuvre de l'action de formation dans le domaine du contrôle des surcompensations du service d'intérêt économique général.

L'écart entre les AE et les CP consommés s'explique par des crédits engagés en 2013 et qui n'ont pu être mis en paiement en 2013 (reste à payer reportés sur 2014).

	AE 2012	CP 2012	AE 2013	CP 2013	Var AE	Var CP
Budget formation Milos	52 278 €	53 481 €	65 183 €	45 182 €	25 %	-16 %
Crédits titre 2	1 215 €	1 215 €	1 350 €	1 305 €	11 %	11 %
Total	53 493 €	54 696 €	66 533 €	46 487 €	24 %	-15 %

7.8 LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les ressources financières de la Miilos se composent de :

- La dotation budgétaire de la Miilos - programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » :

En 2013, la dotation budgétaire de la Miilos allouée en loi de finances initiale, s'est élevée à 590 325 euros en autorisation d'engagement (AE) et en crédit de paiement (CP).

Après mise en réserve de précaution, dont le taux était fixé à 6 % en 2013, la dotation notifiée à la Miilos s'élevait à 554 905 euros en AE/CP.

Au final, les crédits réellement mis à disposition de la Miilos par le ministère se sont élevés à 509 742 euros en AE et 479 131 euros en CP, soit respectivement 86 % et 81 % de la dotation votée en loi de finances initiale.

Ces crédits permettent de financer principalement les frais de déplacement des agents dans le cadre de leurs missions de contrôle, les formations métiers de la Miilos, les achats de documentation et les dépenses diverses (frais de représentation, fournitures de bureau, fournitures informatiques).

- La dotation de fonctionnement allouée par la Direction générale du Trésor :

La Miilos bénéficie également de crédits alloués par la Direction générale du Trésor destinés à couvrir les frais de mission des agents de la Miilos relevant des ministères financiers (sauf les frais d'hébergement qui sont pris en charge sur le budget propre de la Miilos depuis 2010), ainsi que l'accès à des bases de données juridiques.

Ces crédits correspondent à une fraction de la dotation globale de fonctionnement allouée par le Secrétariat général des ministères économique et financier à la DG Trésor pour financer son fonctionnement courant. Ces crédits sont inscrits sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

- Les dotations de fonctionnement des délégations situées en province :

Les services des délégations en province sont hébergés dans les locaux des DREAL (Lyon, Toulouse, Nantes), dans les locaux d'une DIRECCTE (Lille) ou dans des locaux sous loyer marchand (Nancy et Marseille).

Chaque délégation est prise en charge pour son fonctionnement (logistique, immobilier, informatique) par la DREAL de rattachement. Une somme forfaitaire de 5250 euros par agent est déléguée chaque année par le Secrétariat général du MEDDE/MLET du programme 217 vers les BOP déconcentrés pour assurer cette prise en charge. Le montant total s'est élevé à environ 330 000 euros en 2013.

- Les dépenses indivises prises en charge par le SG MEDDE/MLET :

Les loyers marchands des locaux occupés par les services du siège et la délégation territoriale parisienne de la Miilos en Arche paroi nord sont pris en charge par le ministère sur les crédits du programme 217.

La Miilos bénéficie également d'un « droit de tirage » sur les prestations logistiques, immobilières et informatiques mises en œuvre par le Secrétariat général du ministère : fluides, reprographie des rapports de contrôle, copieurs d'étage, papier, téléphonie, réservation des salles de réunion, entretien du bâtiment, maintenance, etc.

Ces moyens, fongibles avec ceux des autres directions d'administration centrale du ministère, ne sont pas identifiables en tant que tels ou ne sont pas refacturés à la Miilos.

EXÉCUTION DU BUDGET DE LA MIILOS EN 2013

Les frais de déplacements des agents représentent toujours plus de 75% des crédits consommés par la Miilos sur son budget propre.

L'écart entre la consommation des AE et des CP reste faible en raison de la nature des dépenses exécutées qui sont composées en totalité de dépenses du titre 3 (fonctionnement). Les écarts constatés entre AE et CP sur certains postes de dépenses correspondent à des crédits engagés en fin d'année 2013 et dont le paiement interviendra en année N+1 (reste à payer).

Niveau de consommation des crédits en AE/CP en 2013 (prog. 135) *

	Montant AE	Montant CP
Agence de voyage	171 888 €	176 238 €
Indemnités de missions	194 064 €	199 083 €
Formation	65 183 €	45 182 €
Documentation	28 687 €	28 687 €
Fournitures informatiques	10 079 €	3 327 €
Fournitures et dépenses diverses	26 392 €	26 604 €
Total	496 293 €	479 121 €

* dépenses du programme 135 – hors frais de mission pris en charge sur la dotation de la DG Trésor (pour mémoire : 20 427 euros consommés en 2013)

FRAIS DE MISSION

Pour la prise en charge des frais de déplacement de ses agents missionnés, la Miilos fait appel au marché Carlson Wagonlit Travel (CWT) contracté par le Secrétariat général des ministères.

Les frais de mission ont représenté en 2013 une dépense totale de 375 321 euros en crédits de paiement.

Le budget moyen de frais de déplacement par agent missionné s'élève à 4 217 euros (sur la base de 89 agents missionnés à titre permanent).

La durée moyenne d'une mission s'élève à 1,5 jour. Les missions de contrôle ont pour leur part une durée moyenne de 1,9 jour.

7.9

LE SYSTÈME D'INFORMATION

SYNOPTIQUE DES APPLICATIONS DE LA MILOS

Le système d'information de la Milos repose principalement sur des applications intranet internes ou externes accessibles par le réseau informatique des ministères.

Le système d'information de la Milos se caractérise par un développement d'applications informatiques en interne par la cellule informatique du Secrétariat général de la Mission (maîtrise d'œuvre accompagnée parfois d'une assistance à maîtrise d'ouvrage). Ces applications sont construites autour de la plate-forme PHP - PostgreSQL.

PRINCIPALES APPLICATIONS DÉVELOPPÉES EN INTERNE PAR LA MILOS

Les applications métiers

- **APSC** (Application pour la Programmation et le Suivi des Contrôles) : c'est un outil informatique au cœur des processus métier de la Milos. Il assure la programmation, le suivi des organismes, le suivi des rapports d'inspection et de leurs annexes ainsi que divers autres documents (fiches récapitulatives, note de cadrage, note de présentation etc.), et le suivi des suites au contrôles.
- **ASIM** (Application de Saisie des Indicateurs de la Milos) : elle permet de fournir ou de consulter des données utiles à la préparation des rapports d'inspection et de renseigner, de consulter ou d'exploiter un ensemble d'indicateurs actualisés, notamment en vue de la production du rapport annuel d'activité de la Milos.
- **Filos** : c'est une application informatique conçue sous Excel, dont l'objet est de saisir les comptes des exercices comptables fournis par les organismes, d'effectuer une analyse financière rétrospective, de détecter des éventuelles erreurs de comptabilisation, de produire des graphiques d'évolution sur les principaux aspects du contrôle, de calculer des ratios et de les comparer aux référents issus de la base BOLERO de la DHUP.
- **Référentiel** : c'est une application web du type « wiki », accessible à l'ensemble des équipes, permettant de recueillir et saisir les données et informations nécessaires au contrôle, de questionner et soulever des problématiques, de proposer des outils et méthodes d'exploitation des données et des informations. Le référentiel est complété par des ressources générales d'aide 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'information.

- **Forum métier** : c'est un outil collaboratif qui a pour objet de faciliter les échanges de bonnes pratiques professionnelles et de développer le partage de l'information au sein de la communauté de travail. Il est plus particulièrement dédié à des échanges « horizontaux » entre inspecteurs(rices)-auditeurs(rices) portant sur les pratiques de contrôle.

Les applications transversales

- **ARTT** : il s'agit de l'application de suivi des horaires et des congés des agents de la Miilos. Elaborée dans le cadre de la mise en œuvre de la RTT au sein de la Miilos, cette application repose sur un processus automatisé de « workflow » permettant à chaque agent de consulter en temps réel les heures travaillées réalisées et le solde des congés, d'effectuer une demande de congé ou d'absence autorisée.
- **Formation** : cet outil permet à chaque agent de consulter le calendrier des formations organisées par la Miilos et par les services de formation du MEDDE/MLET, de consulter les avis et programmes de stage, de s'inscrire en ligne aux formations, de produire les données statistiques de la formation.
- **Documentation** : c'est une application web qui permet à chaque agent de consulter l'ensemble des ouvrages et documents mis à disposition par la cellule documentation de la Miilos. Elle permet également de réserver ces ouvrages en ligne et d'en obtenir la livraison à l'instar des commandes en ligne du commerce.
- **Requêteur** : il permet de visualiser ou extraire des données contenues dans les différentes applications de la Miilos (APSC, formation, etc.). Les requêtes sont développées et mises à disposition sur le portail intranet par la cellule informatique sur la base des demandes formulées par les services utilisateurs. Environ 800 requêtes sont lancées chaque mois par les agents de la Miilos.



POSTFACE

La Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) a été créée par le décret n°93-236 du 22 février 1993, publié au Journal Officiel le 24 février de la même année. Sa création résultait de la fusion de deux structures existantes :

- La Mission de contrôle des prêts au logement (MCPL), créée par une instruction ministérielle de mars 1962 et composée d'agents du Ministère des Finances. Elle avait en charge le contrôle des opérations financées principalement par le Crédit Foncier de France¹ (Prêts Locatifs Aides, Prêts Conventionnés, qui se substituaient aux anciens Prêts Immobiliers Conventionnés, qui eux-mêmes remplaçaient les Prêts Spéciaux Différés).
- La Mission d'inspection spécialisée des habitations à loyer modéré (Mis-HLM), créée par une circulaire « Equipement et Logement » de juillet 1971 et placée près le Conseil Général des Ponts et Chaussées. Composée de cadres techniciens du Ministère de l'Equipement et du Logement, elle procédait à la vérification technique et comptable des organismes HLM.

La lecture de documents administratifs rédigés au début des années quatre-vingt-dix, en vue du regroupement de ces deux structures, entre en résonance avec la situation de la Miilos qui fusionnera avec l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) pour devenir l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) le 1er janvier 2015 (article 102 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové). On y lit ainsi en introduction que « la dualité de structures est un produit de l'histoire, elle ne se justifie plus... la fusion devrait permettre de donner à la nouvelle structure unique une position plus claire et une image plus nette... ». Il était écrit, en guise de conclusion provisoire que « l'Etat devrait devenir de plus en plus stratège et, si une telle évolution se vérifiait, il est clair que l'Etat devrait se donner les moyens de contrôler l'emploi des crédits qu'il distribue, de ne pas se couper des réalités économiques et de mesurer l'impact de ses politiques sur le terrain ».

Ainsi la Miilos devint-elle la seule mission d'inspection dont le champ exclusif d'intervention nationale est le secteur du logement social, dont le patrimoine accueille à ce jour près de 15% de la population résidant sur le territoire national. Au début, la Miilos comprenait 8 délégations interrégionales (Bordeaux, Lille - avec une antenne à Amiens, Lyon, Nancy, Nantes, Marseille - avec une antenne à Arles, Paris et Toulouse,) auxquelles s'ajoutait une « équipe nationale » dotée de vérificateurs confirmés.

¹ Depuis 1950, le Crédit Foncier de France finançait les primes et les prêts à long terme à la construction bénéficiant de la garantie de l'Etat (période de la reconstruction et début des « trente glorieuses »).

Au fil du temps, le cadre juridique dans lequel intervenaient les agents de la Miilos est apparu fragile, car reposant sur un décret simple et non sur la loi. Cette situation exposait la structure de contrôle à des risques de contentieux, dès lors que ce contrôle s'opérait sur place, c'est-à-dire dans les locaux à usage professionnel d'organismes aux statuts variés (offices publics, sociétés anonymes, associations, etc.), pour procéder à des vérifications pouvant aboutir à des constats sévères sur la gestion de ces organismes. Aussi, 7 ans après la création de la Mission, le gouvernement consolida son intervention à travers les dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 dite loi « Solidarité et renouvellement urbains ». Ainsi, en application de l'article L.451-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) toujours en vigueur « Les agents chargés du contrôle ont accès à tous documents, renseignements ou justificatifs et peuvent en prendre copie aux frais de l'organisme. Ils ont accès, entre huit heures et vingt heures, à tous locaux professionnels et à tous immeubles construits ou gérés par l'organisme à l'exclusion des locaux affectés au domicile ».

En 2008, la Miilos a célébré ses 15 ans de contrôle en organisant les « Entretiens de la Miilos », colloque ouvert aux administrations, aux juridictions financières et aux représentants du monde HLM. Cet anniversaire visait à mettre en lumière le chemin parcouru, en termes d'évolution du métier, d'exigences professionnelles et de qualité des rapports d'inspection, depuis les toutes premières années où les rapports produits, souvent touffus, n'étaient pas toujours lisibles, ni a fortiori compréhensibles pour un lecteur non averti.

Les « Entretiens de la Miilos » soulignaient aussi la nécessité de s'adapter à un secteur en pleine mutation et de s'ouvrir à d'autres partenaires. Tel était le sens de l'intervention de la Ministre chargée du logement qui soulignait : « Nous avons besoin de votre concours pour pointer les défaillances du système, les défaillances d'un organisme et nous faire ces remontées-là, pour qu'on regarde comment on peut éventuellement faire évoluer nos outils pour qu'ils s'adaptent mieux aux besoins et aux politiques que nous menons... mais il y a peut-être la nécessité d'adapter les missions de la Miilos à ces nouvelles configurations, à ces nouvelles politiques, pour qu'on mène un travail de contrôle plus efficace encore que celui que nous faisons aujourd'hui ».

En octobre 2010, Mme Sabine Baietto-Beysson, Inspectrice générale de l'administration du développement durable et M. Thierry Bert, Inspecteur général des finances, remettaient au ministre chargé du logement, en la personne de M. Benoît Apparü, secrétaire d'Etat au logement, au ministre chargé de l'économie et au ministre chargé du budget un rapport sur « les dispositifs de contrôle des acteurs du logement social ». Les auteurs préconisaient la création d'une autorité unique de contrôle du secteur « ANCÖLS, autorité de contrôle des organismes de logement social² ».

² L'acronyme ANCÖLS est resté, mais signifie « Agence nationale de contrôle du logement social », Agence qui existera à compter du 1er janvier 2015 (article 102 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové).

En novembre 2010, M. Benoît Apparu annonçait, sous la forme d'un communiqué de presse, la création de l'ANCOLS, par fusion de l'ANPEEC et de la Miilos.

En septembre 2012, Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, confirmait cette création : « je souhaite en particulier que soit initiée à court terme la fusion entre la Miilos et l'ANPEEC, afin d'en faire une structure moderne, dotée de compétences diversifiées, qui sera en capacité de contrôler efficacement les collecteurs et leurs filiales HLM ».

Aussi, l'année 2013 a-t-elle été marquée par l'engagement de deux démarches stratégiques pour la Miilos :

- la préfiguration de l'ANCOLS, lancée officiellement par la lettre du 2 mai 2013, par laquelle M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des Finances et Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, ont confié à M. Pascal Martin-Gousset, Directeur général de l'ANPEEC, en étroite coopération avec la direction de la Miilos, la mission de préfiguration de l'ANCOLS ; cette démarche a consisté en une élaboration participative du projet d'établissement de la future Agence,
- le plan d'action prioritaire 2013-2014 de la Miilos ; cette démarche a permis de renforcer sa cohésion interne et de la mettre en « ordre de marche », en élaborant une plate-forme stratégique et en réalisant 10 chantiers prioritaires, dont la plupart ont migré, au dernier trimestre 2013, dans les groupes de travail prioritaires de l'ANCOLS.

Ces deux démarches, qui continuent en 2014, ont permis d'engager une profonde évolution de structure de la Miilos et de poser les fondations de la future ANCOLS.

La Miilos est restée, en 2013, en capacité tout à la fois d'entrer dans la dynamique de création de l'ANCOLS et d'accomplir sa mission de manière satisfaisante, 144 rapports définitifs ayant été produits, en progression de 4,3 % sur l'année 2012.

L'année 2014 sera la dernière année d'exercice de la Mission interministérielle d'inspection du logement social, la « Miilos », créée par le décret n°93-236 du 22 février 1993.



8.1

**TABLEAUX CROISÉS DES ORGANISMES
AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT
DÉFINITIF EN 2013 (PAR RÉGION)**

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Alsace	Nancy	2013-022	Association ALEOS	Asso	53
Alsace	Nancy	2012-059	SCP d'HLM Logements Populaires	SCP	1 634
Alsace	Nancy	2011-106	Société intercommunale de construction de Molsheim et Environs	SEM	510
Aquitaine	Toulouse	2012-128	OPH d'Agen	OPH	3 980
Aquitaine	Toulouse	2012-068	Soliance habitat	SAHLM	703
Aquitaine	Toulouse	2012-002	Perigordia	SAHLM	3 641
Aquitaine	Toulouse	2012-093	SCP d'HLM Le Comité ouvrier du logement	SCP	1 083
Aquitaine	Toulouse	2012-020	SEM Urbalys habitat	SEM	462
Aquitaine	Toulouse	2012-022	SAEM de construction immobilière de Bègles	SEM	1 347
Auvergne	Lyon	2012-137	OPH de Clermont-Ferrand	OPH	7 194
Auvergne	Lyon	2012-136	Domia	SCIC	
Bourgogne	Lyon	2011-147	OPH de l'Yonne	OPH	9 386
Bourgogne	Lyon	2012-099	OPH de Saône-et-Loire	OPH	29 689
Bourgogne	Lyon	2011-148	Yonne Habitation	SAHLM	2 140
Bourgogne	Lyon	2012-100	LOGIVIE	SAHLM	6 450
Bretagne	Nantes	2013-010	OPH de la CA du Pays de Lorient	OPH	9 094
Bretagne	Nantes	2013-060	OPH Guingamp-Habitat	OPH	3 046
Bretagne	Nantes	2011-100	OPH du Morbihan	OPH	12 934
Bretagne	Nantes	2012-107	Les Ajoncs	SAHLM	44
Bretagne	Nantes	2013-064	Armorique Habitat	SAHLM	4 435
Bretagne	Nantes	2012-106	Aiguillon Construction	SAHLM	8 107
Bretagne	Nantes	2013-016	SCP d'HLM Habitation familiale	SCP	11
Bretagne	Nantes	2012-108	SCP d'HLM Aiguillon Construction - Berry Centre Prestation	SCP	3
Centre	Paris	2013-065	OPH du Cher	OPH	6 890
Centre	Paris	2012-121	OPH de l'Eure-et-Loir (Habitat Eurélien)	OPH	10 532
Centre	Paris	2012-071	SA HLM du Loir-et-Cher Jacques-Gabriel	SAHLM	5 539

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Centre	Paris	2012-094	France Loire	SAHLM	9 940
Centre	Paris	2012-081	SA d'HLM SCALIS	SAHLM	8 894
Centre	Paris	2013-067	La Tourangelle	SAHLM	1 959
Centre	Paris	2013-039	Loir-et-Cher Logement	SAHLM	6 963
Centre	Paris	2013-066	SCP d'HLM Vie et Lumière	SCP	
Champagne	Nancy	2012-152	OPH de Saint-Dizier	OPH	5 348
Champagne	Nancy	2012-123	Reims Habitat	OPH	10 948
Champagne	Nancy	2012-064	La Renaissance Immobilière Châlonnaise	SAHLM	3 883
Franche-Comté	Lyon	2012-145	Association Montbéliardaise d'Aide aux Travailleurs	Asso	
Franche-Comté	Lyon	2012-135	Dole du Jura Habitat (OPH)	OPH	3 056
Franche-Comté	Lyon	2012-105	NEOLIA	SAHLM	34 000
Haute-Normandie	Lille	2012-154	Association Normande pour le Logement et l'Accueil des Jeunes Travailleurs	Asso	
Haute-Normandie	Lille	2011-136	OPH de l'Eure	OPH	16 229
Haute-Normandie	Lille	2011-082	SA HLM de construction immobilière familiale de Normandie	SAHLM	8 806
Haute-Normandie	Lille	2011-122	LogiSeine	SAHLM	6 807
Haute-Normandie	Lille	2013-007	Gournaisienne d'HLM	SAHLM	1 211
Haute-Normandie	Lille	2012-061	Habitat Coopératif de Normandie	SCIC	
Ile-de-France	Paris	2012-150	Association Coallia	Asso	
Ile-de-France	Paris	2012-116	Les résidences de la région parisienne	Divers	1 972
Ile-de-France	Paris	2013-035	Association AURORE	Divers	
Ile-de-France	Paris	2013-048	SCIC Habitats Solidaires	Divers	
Ile-de-France	Paris	2012-103	Lerichemont	Divers	910
Ile-de-France	Paris	2012-146	OPH de Vitry-sur-Seine	OPH	4 796
Ile-de-France	Paris	2013-024	OPH de Clichy-la-Garenne	OPH	3 721
Ile-de-France	Paris	2013-025	Seine Ouest Habitat	OPH	5 916
Ile-de-France	Paris	2013-041	OPH de Bobigny	OPH	3 619
Ile-de-France	Paris	2012-073	OPH d'Antony	OPH	3 257

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Ile-de-France	Paris	2012-076	OPH de Gennevilliers	OPH	6 848
Ile-de-France	Paris	2011-151	Paris Habitat	OPH	122 271
Ile-de-France	Paris	2012-082	OPH de Rosny-sous-Bois	OPH	1 029
Ile-de-France	Paris	2012-158	OPH d'Aubervilliers	OPH	8 316
Ile-de-France	Paris	2012-087	OPH de Malakoff	OPH	3 817
Ile-de-France	Paris	2012-117	OPH de Seine-Saint-Denis	OPH	20 785
Ile-de-France	Paris	2012-131	OPH de Villejuif	OPH	3 077
Ile-de-France	Paris	2013-014	COALLIA Habitat	SAHLM	
Ile-de-France	Paris	2012-151	L'Habitat Social Français	SAHLM	2 775
Ile-de-France	Paris	2012-155	Coopération et Famille	SAHLM	18 469
Ile-de-France	Paris	2012-038	Les Foyers de Seine et Marne	SAHLM	7 819
Ile-de-France	Paris	2012-142	Emmaüs Habitat	SAHLM	12 880
Ile-de-France	Paris	2013-033	AXENTIA	SAHLM	748
Ile-de-France	Paris	2012-088	SA HLM du Val-de-Seine	SAHLM	5 681
Ile-de-France	Paris	2011-149	Le Logis Social du Val d'Oise	SAHLM	4 730
Ile-de-France	Paris	2012-095	Immobilière 3F	SAHLM	115 379
Ile-de-France	Paris	2012-075	Maison des élèves de l'école centrale des arts et manufactures	SAHLM	1 258
Ile-de-France	Paris	2013-001	SCIC Gambetta Ile-de-France	SCIC	
Ile-de-France	Paris	2012-133	SCP d'HLM Habitat Communautaire Accession	SCP	
Ile-de-France	Paris	2012-132	SCP d'HLM Boucle de la Seine	SCP	
Ile-de-France	Paris	2013-050	SCP d'HLM Socofam	SCP	0
Ile-de-France	Paris	2012-096	VILOGIA Premium Ile-de-France	SCP	
Ile-de-France	Paris	2012-147	Régie immobilière de la ville de Paris	SEM	51 792
Ile-de-France	Paris	2012-157	SAIEM du Moulin à Vent à Rueil-Malmaison	SEM	195
Ile-de-France	Paris	2012-077	SAIEM du Fond des Groux	SEM	310
Ile-de-France	Paris	2012-079	SAEM de construction et rénovation de la ville de Saint-Ouen	SEM	1 666
Ile-de-France	Paris	2012-097	SAEM intercommunale du Pays de France et de l'Aulnoye	SEM	860
Ile-de-France	Paris	2012-120	SEM du Pays de Fontainebleau	SEM	288
Languedoc	Marseille	2011-124	OPH de Béziers	OPH	5 691
Languedoc	Marseille	2013-023	Logis Cévenols - OPH d'Alès Agglomération	OPH	5 271
Languedoc	Marseille	2013-003	OPH de Montpellier (ACM)	OPH	16 997

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Languedoc	Marseille	2012-102	OPH Perpignan Méditerranée	OPH	6 258
Lorraine	Nancy	2012-138	OPH de Metz	OPH	12 858
Lorraine	Nancy	2011-110	OPH de Thionville	OPH	2 309
Lorraine	Nancy	2013-078	OPH de Luneville	OPH	2 540
Lorraine	Nancy	2012-065	OPH de la Meuse	OPH	10 000
Lorraine	Nancy	2011-081	BATIGERE Nord Est	SAHLM	20 042
Midi-Pyrénées	Toulouse	2013-036	OPH de Decazeville	OPH	1 139
Midi-Pyrénées	Toulouse	2011-113	OPH de Tarn-et-Garonne	OPH	3 242
Midi-Pyrénées	Toulouse	2013-015	Toulouse Habitat	OPH	14 012
Midi-Pyrénées	Toulouse	2012-134	OPH de Millau et sa Région	OPH	1 272
Midi-Pyrénées	Toulouse	2012-056	OPH de la Haute-Garonne	OPH	3 682
Midi-Pyrénées	Toulouse	2012-148	Immobilière Midi Pyrénées SAVT	SAHLM	1 304
Midi-Pyrénées	Toulouse	2012-024	SCP d'HLM de la Haute-Garonne	SCP	0
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-039	Association de gestion Vilogia	Asso	
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-013	OPH Boulogne-sur-Mer	OPH	6 075
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-040	VILOGIA Primo	SAHLM	11
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-083	Le Cottage Social des Flandres	SAHLM	6 340
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-041	VILOGIA SA d'HLM	SAHLM	51 329
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-042	VILOGIA Services	SAHLM	3 200
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-043	VILOGIA Premium	SCP	
Nord-Pas de Calais	Lille	2012-084	SCP d'HLM Notre Cottage	SCP	98
Pays de la Loire	Nantes	2012-109	GIE Gambetta	GIE	0
Pays de la Loire	Nantes	2012-110	GIE Gambetta Immobilier	GIE	0
Pays de la Loire	Nantes	2012-111	Gambetta Locatif	SAHLM	1 297
Pays de la Loire	Nantes	2012-112	SCIC d'HLM Coin de Terre et Foyer	SCIC	0
Picardie	Lille	2012-019	OPH de l'Oise	OPH	26 690
Picardie	Lille	2012-130	OPH Oise Habitat	OPH	10 552

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Picardie	Lille	2013-012	Habitat Saint-Quentinois	OPH	5 185
Picardie	Lille	2013-002	OPH d'Abbeville	OPH	3 514
Picardie	Lille	2011-092	OPH de Soissons	OPH	3 998
Poitou-Charentes	Nantes	2012-050	AMGCIL	Asso	
Poitou-Charentes	Nantes	2012-067	OPH Sud-Deux-Sèvres	OPH	5 642
Poitou-Charentes	Nantes	2012-018	SA Atlantic Aménagement	SAHLM	6 965
Poitou-Charentes	Nantes	2012-070	SA HLM de la Charente	SAHLM	4 283
Poitou-Charentes	Nantes	2012-051	SA HLM des Deux Sèvres et de la Région	SAHLM	2 992
Poitou-Charentes	Nantes	2012-052	SA Régionale d'HLM de Poitiers	SAHLM	1 719
Poitou-Charentes	Nantes	2012-069	SCP d'HLM Le Toit charentais	SCP	17
Poitou-Charentes	Nantes	2012-017	SCP d'HLM Atlantic Location Accession	SCP	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-124	Association ALOTRA	Asso	822
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-104	Association VILLA SAINT CAMILLE	Asso	1 167
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-008	GIE HLM Unicil	GIE	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-009	GIE Unicil	GIE	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-054	OPH du Var	OPH	11 607
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-055	OPH d'Avignon	OPH	6 225
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-053	Famille et Provence	SAHLM	6 183
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-012	SA Nouvelle d'HLM de Marseille	SAHLM	5 047

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-011	Phocéenne d'Habitations	SAHLM	12 309
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-010	DOMICIL	SAHLM	7 302
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2013-004	SCIC d'HLM Gambetta PACA	SCIC	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-125	Société de gestion immobilière de la ville de Marseille	SEM	5 600
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Marseille	2012-092	SAEM gardéenne	SEM	1 733
Rhône-Alpes	Lyon	2012-140	Association Habitat Humanisme Rhône	Asso	
Rhône-Alpes	Lyon	2012-141	Association Habitat Humanisme Haute-Savoie	Asso	
Rhône-Alpes	Lyon	2012-139	Régie nouvelle Habitat Humanisme	Divers	
Rhône-Alpes	Lyon	2012-057	OPH d'Ugine	OPH	1 304
Rhône-Alpes	Lyon	2012-101	OPH de Montélimar	OPH	2 142
Rhône-Alpes	Lyon	2011-075	OPH du Rhône	OPH	40 380
Rhône-Alpes	Lyon	2011-074	SA HLM pour l'Action Sociale	SAHLM	277
Rhône-Alpes	Lyon	2012-143	SI Gaillard d'économie mixte	SEM	1 023
Dom-Tom	Lyon	2013-032	SA Martiniquaise d'HLM	SAHLM	9 931

L'objet de la présente étude est d'analyser la structuration en groupes des organismes HLM, au sens large, c'est-à-dire en incluant les SEM et les SACICAP (soit OPH, SAHLM, SCP, SEM et SACICAP). Au sens de cette étude, un groupe est constitué d'un ensemble d'organismes qui sont contrôlés par une même entité de tête. Le contrôle peut se traduire, pour un OPH, par la liaison avec sa collectivité de rattachement, et pour une société, par une participation majoritaire directe ou indirecte au capital.

Les données de base utilisées dans cette étude sont issues des contrôles effectués par la Miilos, qui ont été ensuite actualisées à début 2014. Les données de base sont donc très fiables, mais elles peuvent souffrir d'une actualisation imparfaite, et de faiblesses dans certains domaines. La rapide restructuration du secteur peut conduire à omettre certaines évolutions. La fiabilité des données peut être réduite du fait de contrôles moins fréquents sur de petites entités peu actives (SCP notamment) ou en marge du secteur (SACICAP).

La notion de contrôle prise en compte est assez restrictive, puisqu'elle suppose un contrôle majoritaire direct ou indirect, alors que, pour les SAHLM par exemple, un contrôle à 40 % dans le cadre d'un pacte d'actionnaires peut permettre une influence déterminante sur la filiale.

L'appartenance à un groupe s'accompagne souvent de la mise en commun de moyens dans le but d'optimiser la performance d'ensemble. Certains groupes (et tout particulièrement les groupes Action Logement, les groupes SACICAP, les groupes SCP) font cohabiter une activité de service d'intérêt général au sens du droit européen (SIEG) et des activités du secteur concurrentiel (activités diverses des filiales d'Action Logement, accession hors SIEG dans les filiales des SACICAP et dans les SCP). Il est donc intéressant de connaître ces groupes dans lesquels la cohabitation d'activités SIEG et hors SIEG peut générer des situations de risques de conflits d'intérêts (entre public et privé) et des surcompensations (au sens du droit communautaire) des obligations de service public, introduisant ainsi un risque de distorsion de concurrence.

LES GROUPES ACTION LOGEMENT

22 groupes Action Logement gèrent 794 333 logements, soit 39 % du parc des SAHLM. Ces groupes rassemblent 87 SAHLM, 34 SCP et 8 SACICAP.

On sait que, compte tenu des fusions envisagées ou programmées, le nombre de groupes Action Logement se réduira probablement à 13 entités, voire moins.

Ces groupes sont de taille variable, le plus grand d'entre eux (SOLENDI) rassemblant à lui seul plus de 180 000 logements. La répartition par groupe des logements gérés est la suivante :

Groupes Actions logement	Nombre d'organismes	Nombre de logements
Solendi	16	180 095
Vilogia Entreprises	10	80 581
Astria	6	79 528
Plurial	14	49 482
Amallia	7	46 545
Logilia	4	42 291
Procilia	11	40 811
CILSO	7	40 477
Logiliance Ouest	7	33 728
Mieux se loger	9	28 910
CIL Méditerranée	4	24 658
Inicial	4	23 775
CILÉO	3	23 616
CIL Val-de-Loire	3	17 005
Logéo	4	16 943
Logehab	2	16 760
CILGÈRE	5	15 488
Entreprise Habitat	5	12 760
CIL Atlantique	3	10 631
GIC	3	7 189
Alliance 1% logement	1	2 786
ACL PME	1	274
Total	129	2 530 992

LES GRANDS GROUPES NATIONAUX

Les grands groupes nationaux occupent une place comparable à ceux d'Action Logement. Ils gèrent 621 432 logements, et comprennent des SAHLM, SCP et SACICAP.

Les grands groupes nationaux se distinguent par des origines diversifiées. Cinq d'entre eux restent liés à de grandes entités économiques publiques, ayant pour certaines été maintenant privatisées : CDC (SNI), SNCF, AXA (Logement Français), Caisses d'épargne (Habitat en région), La Poste.

Deux grands groupes ont pour structure de tête une association d'actionnaires individuels, comprenant notamment leurs salariés pour une part importante ; Arcade et Polylogis.

Un grand groupe est dans la mouvance d'Action Logement : Batigère regroupe des sociétés dans lesquelles le CIL Cilgère a des participations minoritaires significatives.

La répartition par groupe des logements gérés est la suivante :

Grands Groupes nationaux	Nombre d'organismes	Nombre de logements
SNI (CDC)	15	209 437
ICF Habitat (SNCF)	4	81 638
Habitat en région (C Epargne)	11	71 697
Logement Français (AXA)	7	65 824
Arcade	19	62 706
Polylogis	7	59 794
Batigère	8	57 201
Poste Habitat	5	13 135
Total	76	621 432

LES GROUPES LOCAUX

Ils ont des structures de tête diversifiées : collectivités locales (Ville de Paris, Conseil général du Val de-Marne, Ville de Strasbourg), mouvances d'Action Logement (société immobilière picarde faisant l'objet d'un pacte entre un CIL et une CCI), intégration de l'ancien patrimoine des cités minières (Soginorpa), activités économiques locales (Crédit immobilier familial), entités locales regroupées dans l'actionnariat coopératif (Polygone)...

Groupes locaux	Nombre d'organismes	Nombre de logements
Ville de Paris	8	202 907
Maisons et cités (ex-Soginorpa)	2	67 450
Valophis (Conseil général Val-de-Marne)	4	37 214
Ville de Strasbourg	3	27 980
Hainaut Immobilier GHI	2	24 083
Société immobilière Picarde SIP	3	12 332
Espace Habitat	2	10 784
Polygone	3	4 526
CIF Crédit immobilier familial	2	555
Total	29	387 831

LES GROUPES SACICAP

30 groupes ont été identifiés, qui associent une importante activité de promotion immobilière privée d'une SACICAP et des organismes HLM (SAHLM et SCP). Ce type de groupe est peu connu, et il pourrait exister d'autres entités de ce type qui ont été oubliées dans la présente étude.

Certaines SACICAP sont par ailleurs intégrées à d'autres groupes, en particulier les groupes nationaux et les groupes Action Logement.

Groupes SACICAP	Nombre d'organismes	Nombre de logements
Procivis Nord	3	13 288
Procivis Alpes-Dauphiné	3	10 197
FDI SACICAP	2	7 994
Coopérative immobilière de Bretagne CIB	3	6 636
Adis	5	5 162
Bâtir et loger	2	2 785
Procivis Alsace	2	1 737
Gambetta	6	1 309
Procivis Sud-Massif central	2	732
Procivis Berry	2	0
Total	30	49 840

LES GROUPES « REDONDANTS »

Ces groupes comprennent des collectivités locales qui contrôlent à la fois un OPH et une SEM (9 cas), ou encore un OPH et une SAHLM (9 cas) ou des cas plus spécifiques (OPH + SAHLM + SEM par exemple).

Ces groupes ont la particularité de ne couvrir qu'un territoire réduit (ville ou agglomération en général), tout en étant constitués de plusieurs entités juridiquement autonomes, ce qui conduit à les considérer comme des structures justifiant d'une restructuration par fusion des entités concernées. Les groupes contrôlés par une grande collectivité (Paris, Strasbourg) ne sont pas considérés comme « redondants », malgré le nombre d'organismes les composant. En effet, compte tenu de la taille du patrimoine public dans ces entités, sa répartition entre plusieurs unités est possible tout en gardant à chacune de ces unités une taille critique permettant une gestion performante.

LES GROUPES SCP

Sont recensées 85 associations d'un OPH ou d'une SAHLM avec une SCP qui constitue la composante accession sociale du groupe ainsi constitué.

Au total, 120 des 162 SCP recensées appartiennent à un groupe. Parmi les 162 SCP recensées, beaucoup sont peu actives ou même inactives, et ne sont pas régulièrement contrôlées par la Miilos. Il en résulte que l'information les concernant est moins fiable. On sait par ailleurs que beaucoup de petites SCP s'appuient fortement, voire totalement, sur les moyens de leur actionnaire principal ou sur les moyens communs du groupe auquel elles appartiennent.

8.3 CARTE DE FRANCE « SNCF »



AL	Allocation Logement
ALUR (Loi -)	Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (loi du 24 mars 2014)
ANCOLS	Agence Nationale de Contrôle du Logement Social
ANPEEC	Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
ASLL	Accompagnement Social Lié au Logement
BOLERO	Base d'Observation du Logement Etude et Référencement des Organismes
CA	Cour d'Appel ou Conseil d'Administration
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CAL	Commission d'Attribution des Logements
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDAPL	Commission Départementale des aides Publiques au Logement
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CESF	Conseiller en Economie Sociale et Familiale
CGEDD	Conseil Général des de l'Environnement et du Développement Durable
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CHRS	Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CIL	Comité Interprofessionnel du Logement
CLF	Commission Locale de Formation
CMP	Code des Marchés Publics
CNC	Conseil National de la Comptabilité
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
CTS	Comité Technique Spécial
CUS	Convention d'Utilité Sociale
DALO	Droit Au Logement Opposable
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DGT	Direction Générale du Trésor
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DIRECCTE	Directions Régionales des entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ESH	Entreprise Sociale pour l'Habitat
FNRG	Fonds de Roulement Net Global
FSL	Fonds de Solidarité Logement
FTM	Foyer de Travailleurs Migrants
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GUP	Gestion Urbaine de Proximité
HALDE	Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IFRS	Normes Internationales d'Information Financière
IGAS	Inspection Générale Affaires Sociales
IGH	Immeuble de Grande Hauteur
IRL	Indice de Référence des Loyers
LOLF	Loi Organique relative aux Lois des Finances
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique (loi du 12 juillet 1983 dite « loi MOP »)
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
MSA	Mutualité Sociale Agricole
NBI	Nouvelle Bonification Indiciaire
OHLM	Organisme d'Habitation à Loyer Modéré
OMOI	Organisme agréé pour la Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion
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
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PGE	Provision pour Gros Entretien
PLA	Prêt Locatif Aidé
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration (ou d'insertion)
PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PME	Petite ou Moyenne Entreprise
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine

PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
ROLM	Remise en Ordre des Loyers Maximaux
SA d'HLM	Société Anonyme d'Habitation à Loyer Modéré
SACICAP	Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif pour l'Association à la Propriété
SAIEM	Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte
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'Economie Mixte
SLS	Supplément Loyer Solidarité
SNE	Système Nationale d'Enregistrement de la demande
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains (loi du 13 décembre 2000)
UES	Union Economique et Sociale
USH	Union Sociale pour l'Habitat (union des différentes fédérations d'organismes d'HLM)
VEFA	Vente en l'Etat de Futur Achèvement
ZRR	Zones de Revitalisation Rurale
ZUS	Zone Urbaine Sensible

Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires
Ministère des Finances et des Comptes Publics
Ministère de l'Économie, du Redressement Productif et du Numérique
Conception graphique MIILOS/SG/Informatique
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, Philippe Guérard : 01 40 81 21 09

TOULOUSE

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