

Rapport annuel d'activité 2000**SOMMAIRE**

	<i>Page</i>
Préambule	3
Chapitre 1... Les contrôles effectués par la MILOS en 2000	5
Chapitre 2... La tenue des comptes dans les organismes contrôlés	7
Chapitre 3... Les offices HLM et sociétés anonymes d'HLM gérant moins de 1 500 logements	13
Chapitre 4... Principaux enseignements dégagés des contrôles des sociétés coopératives d'HLM réalisés par la MILOS en 1999 et 2000	17
Chapitre 5... Le traitement des impayés de loyer	25
Chapitre 6... Des coûts de fonctionnement parfois étrangers à l'objet social des organismes	29
Chapitre 7... Les insuffisances actuelles de certaines normes juridiques applicables au secteur du logement social	33
Appendice Présentation de la MILOS	37
Annexe 1 Organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2000	41
Annexe 2 Glossaire des abréviations et termes spécifiques utilisés	45

PREAMBULE

Le rapport d'activité de l'année 2000 de la mission interministérielle d'inspection du logement social comprend pour l'essentiel des synthèses thématiques s'appuyant sur une analyse systématique et approfondie de l'ensemble des contrôles opérés durant l'année voire, pour certains domaines exigeant une approche pluriannuelle, de rapports des années précédentes.

Cette analyse transversale, fruit d'un travail collectif qui a exigé un fort investissement de la plupart des chargés de mission ainsi que de vérificateurs comptables et techniques, conduit la mission d'inspection à formuler, dans le présent document, un certain nombre d'observations ou de préconisations de nature à optimiser la gestion dans un secteur qui bénéficie de crédits publics importants.

La direction de la MIILOS souhaite que ce rapport d'activité contribue à améliorer la connaissance qu'ont les pouvoirs publics d'un secteur souvent difficile à appréhender dans sa globalité et à donner ainsi à l'administration les outils nécessaires à un pilotage optimal des organismes acteurs du logement social.

*
* *

Durant l'année 2000, la MIILOS, tout en procédant dans les organismes aux diligences habituelles, a défini deux thèmes prioritaires d'inspection, l'un consacré à l'évaluation du "train de vie" et l'autre relatif à l'analyse du recouvrement des impayés.

Les investigations approfondies menées sur le premier thème, dont les résultats sont présentés au chapitre 6, ont mis en lumière l'existence de dérives inacceptables.

Le traitement du deuxième thème prioritaire, le recouvrement des impayés (chapitre 5), a quant à lui mis en évidence l'insuffisance de l'approche traditionnelle de l'analyse comptable et financière basée exclusivement sur l'examen des comptes des exercices clos. Même si celle-ci est déjà révélatrice de trop nombreuses anomalies (voir chapitre 2), cette approche doit absolument être complétée par le contrôle des activités contemporaines des organismes pour une meilleure évaluation de leurs pratiques.

Toutes les investigations, actuelles ou à développer, comportent un volet consacré au contrôle de régularité. Or, force est de constater que le foisonnement des normes, leur complexité et leur inadaptation parfois (voir les développements sur ce sujet au chapitre 7) ne facilitent la tâche ni des contrôlés ni des contrôleurs !

Enfin, divers domaines traditionnellement peu explorés par la MIILOS mériteraient, de toute évidence, d'être plus systématiquement examinés ; c'est le cas par exemple du rôle des organismes d'HLM dans la politique de la ville (la gestion urbaine de proximité est étudiée par la MIILOS en 2001), de l'analyse des opérations de démolition ou du traitement des demandes de logement.

Mais, bien évidemment, la MIILOS ne peut étendre sensiblement ses champs d'investigation tout en maintenant inchangé son cadre d'intervention actuel : contrôler à échéances régulières un millier d'organismes dans tous leurs domaines d'activité. Trois pistes peuvent être évoquées pour sortir de cette contradiction :

- Une redéfinition des conditions de contrôle des petits organismes

Les petits organismes mobilisent la MIILOS de manière sans doute disproportionnée eu égard à la faiblesse de leur activité comme de leur incapacité à corriger les nombreuses anomalies relevées, lesquelles résultent pour l'essentiel d'une insuffisance de compétence liée à leur petite taille. L'étude des offices ou sociétés anonymes d'HLM gérant moins de 1 500 logements (chapitre 3) et des sociétés coopératives (chapitre 4) montre la nécessité de définir à l'égard de ces organismes une stratégie (restructuration, spécialisation...) qui permettrait de mieux cibler les contrôles et de leur donner des suites opérationnelles.

- Le développement des contrôles ciblés sur un échantillon d'organismes

Il s'agit de focaliser le contrôle sur un thème particulier qui ferait l'objet d'investigations approfondies. Certains thèmes définis comme prioritaires par le comité directeur de la MIILOS pourraient se prêter à ce type d'investigation.

- L'amélioration du pilotage des contrôles

Afin d'harmoniser les méthodes de contrôle, la MIILOS a défini dans ses documents normatifs des diligences obligatoires. Il est ainsi demandé aux équipes de vérification qu'un rapport de contrôle soit le plus complet possible et comporte des développements sur tous les aspects de l'activité de l'organisme contrôlé. La nécessité d'approfondir ou de compléter parfois certaines investigations conduit à reconsidérer le mode de fonctionnement actuel en adoptant une démarche plus sélective. Celle-ci nécessite d'améliorer la phase de diagnostic et d'opérer les choix nécessaires sous la responsabilité du chargé de mission régional de la MIILOS.

*
* *
*

En conclusion, les différents développements contenus dans le présent rapport, qu'ils soient de portée stratégique ou qu'ils visent plus modestement à souligner des comportements peu compatibles avec la mission d'intérêt général confiée aux opérateurs du logement social, mettent en lumière un élément majeur à nos yeux : la MIILOS, au terme de huit ans d'existence, a acquis une certaine maturité dans le contrôle qu'il lui appartient de développer. L'objectif d'amélioration qui en résulte pour les années qui viennent doit répondre à la vocation régulatrice de la mission d'inspection ainsi qu'à l'exigence de la collectivité de s'assurer de l'efficacité des crédits publics dans un domaine - le logement social - essentiel à la cohésion de la société.

**LE CHEF DE LA MIILOS
CHRISTIAN NICOL**

**LA CHEF ADJOINTE DE LA MIILOS
JACQUELINE BOUTIN**

Chapitre 1

LES CONTROLES EFFECTUES PAR LA MIILOS EN 2000

Durant l'année 2000, la mission a **ouvert 197 contrôles**. Pendant la même période, elle a adressé aux présidents des organismes concernés (dont le contrôle avait été engagé durant le dernier semestre 1999 ou au cours des neuf premiers mois de 2000) **187 rapports pour engager la phase contradictoire** de leur élaboration.

Enfin, la mission, après analyse des réponses reçues, a mis au point et diffusé **188 rapports définitifs**.

Ces 188 rapports après contradiction ont concerné :

- 58 offices, dont 36 offices publics d'HLM (OPHLM) et 22 offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), parmi lesquels 14 à comptabilité commerciale
- 56 sociétés anonymes d'HLM et fondations HLM
- 30 sociétés d'économie mixte (SEM)
- 25 coopératives, dont 21 sociétés coopératives de production (SCP) et 4 sociétés coopératives de location-attribution (SCLA)
- 8 associations, dont 2 PACT
- 2 groupements d'intérêt économique (GIE)
- 2 sociétés HLM de crédit immobilier (SACI)
- 7 contrôles divers (opérations, contrôles limités d'organismes).

40 des 188 rapports après contradiction produits par la MIILOS l'ont été conjointement avec des vérificateurs du Trésor public. Ces contrôles conjoints ont très majoritairement porté sur des offices d'HLM à comptabilité publique ; ils ont également été opérés sur 4 SA d'HLM, 2 SEM et 2 associations.

*
* *

De manière générale, l'évolution de l'activité de contrôle de la MIILOS durant les cinq dernières années (hors contrôles divers) se présente comme suit :

	1996	1997	1998	1999	2000
Ouvertures de contrôle	184	220	219	204	189
Rapports avant contradiction	214	210	223	178	181
Rapports après contradiction	174	214	229	214	181

Plus précisément, les contrôles se sont répartis de la façon suivante en 1999 et 2000 :

- **par type d'organisme** (en pourcentage)

	1999	2000
Offices et OPAC	27	31
S.A. et fondations	26	30
S.A.C.I.	5	1
Coopératives	17	13
S.E.M.	17	16
Associations et G.I.E.	4	5
Divers	4	4

- par région d'implantation du siège de l'organisme (en nombre)

	1999	2000
Alsace	12	10
Aquitaine	14	6
Auvergne	7	2
Basse-Normandie	6	6
Bourgogne	5	8
Bretagne	6	7
Centre	12	5
Champagne	7	6
Corse	3	0
Franche-Comté	5	3
Haute-Normandie	7	6
Ile de France	47	33
Languedoc	9	10
Limousin	3	2
Lorraine	9	5
Midi-Pyrénées	8	3
Nord-Pas de Calais	8	11
P.A.C.A.	12	11
Pays de Loire	10	15
Picardie	4	4
Poitou-Charentes	4	8
Rhône-Alpes	16	17
Outre-mer	0	3

- contrôles effectués conjointement avec la Trésorerie générale (par type d'organisme)

	1999	2000
Offices/OPAC	39	32
SA	4	4
SACI	0	0
Coopératives	0	0
SEM	2	2
Associations	3	2

Chapitre 2

LA TENUE DES COMPTES DANS LES ORGANISMES CONTROLES

Le constat ci-dessous porte sur l'ensemble des 188 rapports après contradiction diffusés en 2000.

I - CONSTAT D'ENSEMBLE SUR LA TENUE DE LA COMPTABILITE : UNE SITUATION PLUTOT MEDIOCRE

La tenue de la comptabilité des organismes contrôlés continue à présenter une situation très contrastée, moins satisfaisante encore que l'an dernier. La principale constatation générale est que seul un bon tiers (*la moitié en 1999*) des organismes contrôlés présente une comptabilité correctement tenue.

Les résultats sont les suivants :

- organisation correcte de la comptabilité (y compris au plan informatique)	35%	(55% en 1999)
- tenue de la comptabilité en cours d'amélioration (ou progrès à faire du fait de l'irrespect de quelques règles des instructions comptables)	41%	(25% en 1999)
- comptabilité mal tenue (en particulier non-respect des instructions comptables)	24%	(20% en 1999)

Il convient tout de même de nuancer le résultat à la lumière de deux éléments :

- la programmation des organismes à contrôler chaque année ne s'appuie pas sur une méthode de sélection statistique et, par conséquent, la "dégradation" constatée ne peut pas être extrapolée à l'ensemble des organismes HLM ;
- il a été demandé aux vérificateurs comptables et financiers d'être encore plus rigoureux dans l'accomplissement de leurs diligences de contrôle, ce qui a eu une incidence non négligeable sur l'appréciation globale portée organisme par organisme ainsi que sur l'évaluation comparative des exercices 1999 et 2000.

Ce constat, une fois affiné, confirme la tendance de 1999 : la plupart des comptabilités mal tenues se rencontrent surtout dans les OPHLM puisque, **parmi les organismes présentant une comptabilité mal tenue**, on relève :

- 51% des OPHLM	(43% en 1999)
- 21% des SA d'HLM	(7% en 1999)
- 18% des organismes associatifs	(29% en 1999)
- 17% des SEM	(16% en 1999)
- 15% des sociétés coopératives	(24% en 1999)
- 14% des OPAC à comptabilité commerciale	(0% en 1999)
- aucun OPAC à comptabilité publique	(0% en 1999)
- aucune SACI	(0% en 1999)

On constate au premier abord que, si la situation des OPHLM ne s'améliore pas, celle des SA d'HLM et à un degré moindre des OPAC à comptabilité commerciale est moins bonne que celle constatée l'an dernier.

Comme il a déjà été souligné l'année dernière, cette situation dans les services ordonnateurs des OPHLM s'explique par les contraintes du statut de la fonction publique territoriale (*difficulté d'embauche de personnel performant au regard des rémunérations consenties*) et par l'absence de filières professionnelles dans le domaine comptable. Ce constat est en outre aggravé par une coordination trop souvent insuffisante entre les services ordonnateurs et les comptables publics.

Cette tendance observée n'atteste pas pour autant de la supériorité des sociétés anonymes. En effet, parmi les **77** organismes contrôlés pour lesquels des mesures correctrices sont, soit en cours (*à la suite de contrôles antérieurs de la MILOS*), soit fortement recommandées dans les conclusions des rapports de 2000, on rencontre également cette année une proportion plus importante de sociétés anonymes (*30 SA d'HLM et 15 SEM notamment*) que d'offices publics (*16 dont 3 OPAC à comptabilité publique*).

II - ANALYSE DES ANOMALIES LES PLUS GRAVES

Au delà de ce constat général, sont recensées ci-après les anomalies les plus graves relevées dans le cadre des contrôles de la MILOS. Elles mettent en évidence le non-respect de principes de base, lui-même provoqué par un mode d'organisation interne peu performant, trop souvent inadapté aux enjeux financiers et sociaux des organismes.

Il a paru souhaitable, dans la présentation de ces constats, de traiter de façon différenciée les offices publics des autres structures juridiques en raison de leur organisation différente liée au principe de séparation entre ordonnateur et comptable public.

2.1 - Principales observations liées directement aux carences organisationnelles et au non-respect des principes comptables :

- Image des comptes non fidèle (33 cas)

Il s'agit principalement du non-respect de l'instruction comptable spécifique ou - pire encore - du non-respect de certains des principes comptables fondamentaux tels que l'engagement, l'annualité des exercices, la prudence, la permanence des méthodes ou la non-compensation des comptes de tiers, ainsi que la concordance du bilan d'ouverture.

Sont concernés : 10 SA d'HLM, 2 SEM, 3 SCP, 12 OPHLM, 4 OPAC (dont 3 à comptabilité publique) ainsi que 2 associations.

Pour les 12 OPHLM, dont 7 ont fait l'objet d'un contrôle conjoint, il apparaît que le problème essentiel réside dans le non-respect de principes comptables fondamentaux tels que le non-enregistrement de charges ou de mouvements de trésorerie sur l'exercice concerné, l'existence de réserves sur le solde de certains comptes d'actif ou de tiers, des calculs erronés d'amortissements, l'absence de justifications de reprises sur provisions...

- Insuffisance ou tenue lacunaire des documents comptables - en particulier annexes obligatoires incomplètes - (30 cas)

Sont concernés : 11 SA d'HLM, 5 SEM, 2 SCP, 10 OPHLM et 2 associations.

Pour les 10 OPHLM, dont 6 ont fait l'objet d'un contrôle conjoint, le problème majeur réside dans la non-présentation ou la mauvaise tenue de certaines annexes comme l'annexe littéraire, le rapprochement entre l'amortissement technique et l'amortissement financier, l'état du passif, le tableau des charges, l'état de l'actif ou l'état des provisions.

- Contrôle interne insuffisant (30 cas)

Sont concernés : 12 SA d'HLM, 4 SEM, 2 SCP, 4 OPHLM, 4 OPAC (dont 1 à comptabilité publique), 1 association, 1 GIE, 1 PACT et 1 fondation.

Le problème a essentiellement pour origine, dans deux des OPHLM, l'insuffisance de la concertation entre le receveur et les services ordonnateurs.

D'une manière générale, cette observation (*relations insuffisantes - voire mauvaises - entre ordonnateur et comptable public*) a été faite à 14 reprises (12 OPHLM et 2 OPAC à comptabilité publique), sans que cela ait toutefois des conséquences graves, mais amenant parfois à constater des petits écarts entre les "deux" comptabilités.

- Organisation comptable à revoir (18 cas)

Il s'agit essentiellement de retards dans l'enregistrement. Sont concernés : 6 SA d'HLM, 1 SEM, 6 OPHLM, 1 OPAC à comptabilité commerciale, 3 associations et 1 PACT.

Pour les quatre OPHLM qui ont fait l'objet d'un contrôle conjoint avec le Trésor Public, le problème vient de l'insuffisance de procédures écrites ou de liaisons informatiques mal adaptées.

- Fiches de situation financière et comptable mal tenues

Il apparaît qu'une majorité d'organismes d'HLM ne répondent pas à leur obligation d'établir des fiches de situation financière (*SA d'HLM, SCP, OPHLM et OPAC*).

Une analyse portant sur un échantillon de 44 organismes montre qu'un peu plus de **50%** d'entre eux présentent des fiches de situation financière et comptable mal tenues et non cohérentes avec le bilan, voire pas tenues du tout.

Cette situation a pour conséquence importante l'absence de tenue d'une comptabilité de programmes et rend impossible la connaissance de la situation financière réelle de l'organisme à terminaison des opérations.

2.2 - Recensement des anomalies comptables les plus graves constatées lors des contrôles

Figurent dans ce cadre :

- les erreurs d'imputation de comptes (57 cas)

Sont concernés : 17 SA d'HLM, 9 SEM, 11 SCP, 11 OPHLM, 7 OPAC (dont 3 à comptabilité publique) et 2 associations.

Parmi les 11 OPHLM, dont 9 ont fait l'objet d'un contrôle conjoint, les anomalies les plus souvent relevées (*souvent grâce à l'analyse très fouillée du vérificateur du Trésor Public*) sont les suivantes : immobilisations enregistrées en charges, grosses réparations enregistrées en immobilisations, erreurs entre comptes de charges, confusion entre entretien courant, gros entretien et grosses réparations, erreurs entre comptes de créances de haut et de bas de bilan, erreurs entre emprunts, entre comptes d'investissements ou sur les comptes de fournitures, comptes d'attente non apurés ou comptes de tiers non expliqués...

- les erreurs sur les provisions pour risques et charges (52 cas)

a) provisions pour risques et charges excessives (40 cas)

Sont concernés, d'une façon générale en raison de dotations non justifiées ou de non-reprise de provisions alors qu'elles n'étaient plus justifiées, les organismes suivants : 19 SA d'HLM, 9 SEM, 1 SCP, 7 OPHLM et 4 OPAC (dont 3 à comptabilité publique), parmi lesquels, plus

spécialement pour provision pour grosses réparations ayant un caractère de réserve : 16 SA d'HLM, 9 SEM, 7 OPHLM et 3 OPAC (dont 2 à comptabilité publique).

b) provisions pour risques et charges non comptabilisées - *provision pour grosses réparations insuffisante et plus généralement méconnaissance du principe de prudence* - **(12 cas)**

Sont concernés : 2 SA d'HLM, 1 SEM, 7 OPHLM, 1 OPAC à comptabilité publique et 1 association.

- les erreurs sur la répartition ou la récupération des charges récupérables - *parmi lesquelles récupération mal répartie sur les locataires, erreurs sur le calcul des provisions...* - **(41 cas)**

Sont concernés : 10 SA d'HLM, 9 SEM, 2 SCP, 15 OPHLM et 5 OPAC (dont 2 à comptabilité publique).

- les erreurs sur les provisions pour créances douteuses (32 cas)

a) provision pour créances douteuses insuffisante - *action délibérée sur le résultat ou méconnaissance de l'instruction comptable* - **(19 cas)**

Sont concernés : 4 SA d'HLM, 1 SEM, 2 SCP, 9 OPHLM, 1 OPAC à comptabilité publique et 2 associations.

b) provision pour créances douteuses surévaluée - *pas de passage en créances irrécouvrables* - **(13 cas)**

Sont concernés : 5 SA d'HLM, 1 SEM, 6 OPHLM et 1 OPAC à comptabilité publique.

Enfin, parmi les **points mineurs purement techniques**, on relève essentiellement des écritures de dotations et de reprises de provisions ne respectant pas les règles comptables, le plus souvent en matière de provision pour grosses réparations ou de créances douteuses **(29 cas)**

Sont concernés : 12 SA d'HLM, 8 SEM, 1 SCP, 5 OPHLM, 2 OPAC à comptabilité publique et 1 association.

2.3 - Anomalies concernant le contrôle des commissaires aux comptes :

Une **douzaine** d'anomalies sérieuses ont été également constatées, mettant en cause l'activité des commissaires aux comptes :

- leurs diligences n'ont pas toujours été remplies avec la rigueur nécessaire ; on relève **9 cas** (6 SA d'HLM et 3 SEM) où les comptes ont été certifiés sans réserve ni aucune observation de leur part alors que cela aurait dû l'être, étant donné les anomalies comptables constatées ;

- le rapport spécial obligatoire n'a pas été rédigé dans un cas et est notoirement insuffisant dans un autre cas sur certaines conventions réglementées (2 SEM concernées) ;

- enfin, le cas s'est présenté d'une SA d'HLM pour laquelle le commissaire aux comptes est en situation d'incompatibilité dans la fonction.

III - CONCLUSION

Le volume des anomalies comptables relevées en 2000 confirme le jugement plutôt sévère porté l'an dernier sur la tenue de la comptabilité des organismes HLM. Même si on constate par endroits quelques améliorations, un progrès important reste encore à faire - en particulier dans les offices à comptabilité publique - quant à la connaissance et au respect de la réglementation comptable, générale et spécifique.

La MIILOS souligne donc la nécessité d'une prise de conscience des présidents et des administrateurs d'offices HLM pour qu'ils intègrent dans l'amélioration de la qualité de la gestion comptable de leurs organismes la dimension de la fonction humaine et par conséquent l'obligation de former au mieux les agents de base.

De plus, cette faiblesse est de nature à limiter la pertinence des analyses financières, rétrospectives comme prévisionnelles, réalisées par la MIILOS sur la base des comptes communiqués par les organismes, s'il n'est pas procédé auparavant par cette dernière à un minimum de retraitements nécessaires.

Enfin, la MIILOS reste très préoccupée par l'absence de rigueur des commissaires aux comptes ; dans beaucoup trop d'organismes à comptabilité privée, ce contrôle reste encore négligé par ces professionnels alors que l'absence totale ou relative de fiabilité ou de sincérité des comptes mériterait une vigilance toute particulière de leur part. Il est primordial que le contrôle par les commissaires aux comptes des organismes qui y sont soumis (*SA d'HLM, SEM, OPAC à comptabilité commerciale et associations subventionnées à plus d'un million de francs*) s'améliore rapidement.

Chapitre 3

LES OFFICES HLM ET LES SOCIETES ANONYMES D'HLM GERANT MOINS DE 1 500 LOGEMENTS

L'article L 423-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que "tout organisme d'habitations à loyer modéré qui gère moins de 1500 logements et qui n'a pas construit au moins 500 logements ou accordé 300 prêts pendant une période de dix ans peut être dissous..."

Il a semblé intéressant d'étudier plus précisément les organismes concernés par cette disposition, en limitant l'analyse aux offices et aux sociétés anonymes d'HLM.

L'étude a consisté, dans un premier temps, à recenser les offices et les SA concernés par ces dispositions et, dans un deuxième temps, à analyser les rapports de contrôle de ceux d'entre eux qui ont été soumis à une inspection de la MILOS au cours des trois dernières années (1998 à 2000).

I - UNE CENTAINE D'OFFICES ET DE SOCIETES ANONYMES SONT SUSCEPTIBLES D'ETRE DISSOUS EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L 423-1 DU CCH

A partir des bases de données de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (BOLERO) et de la MILOS a été établie une première liste d'offices et de SA gérant moins de 1500 logements. Ont été éliminés de cette liste des organismes qui présentaient une situation particulière (organismes créés récemment, auxquels ont été assimilées des sociétés dont la situation résulte d'une restructuration patrimoniale récente ; sociétés d'HLM spécialisées dans l'accession à la propriété ou la gestion de foyers ainsi que les maisons d'étudiants...).

Aucun office gérant moins de 1500 logements n'a construit plus de 500 logements au cours des dix dernières années. En revanche, six sociétés anonymes sont dans cette situation et ont été retirées de la liste.

Au total, 41 offices (sur 293) et 63 sociétés anonymes (sur 321) ont été recensés comme susceptibles d'être dissous dans les conditions prévues à l'article L 423-1 du CCH. Ils représentent 14 % des offices et 20 % des sociétés anonymes et gèrent en moyenne 718 logements.

1.1 - Les offices publics d'HLM

Les 41 offices recensés sont tous des offices publics municipaux ; deux d'entre eux ont moins de 100 logements.

Le patrimoine de 7 offices n'a connu aucun accroissement au cours des dix dernières années.

L'analyse des principaux ratios financiers¹ montre que, par rapport à l'ensemble des offices, les "petits offices" présentent les caractéristiques suivantes :

- une situation financière plutôt moyenne (autofinancement médian de 8,3 % contre 6,1 % pour l'ensemble des offices ; fonds de roulement net global médian de 3,2 mois contre 3,3 pour l'ensemble des offices) ;

¹ Analyse réalisée sur la base des ratios de l'année 1998 issus de BOLERO

- des coûts de gestion plutôt moins élevés (3 440 F/logement pour une médiane de l'ensemble des offices de 4 000 F) ;
- un nombre moindre de logements vacants ;
- un pourcentage moins élevé de bénéficiaires de l'APL (taux de bénéficiaires 42 % contre 53 % pour l'ensemble des offices).

1.2 - Les sociétés anonymes d'HLM

Parmi les 63 sociétés anonymes recensées, 10 gèrent moins de 100 logements.

Le patrimoine de 18 sociétés anonymes n'a connu aucun accroissement au cours des dix dernières années.

L'analyse des principaux ratios financiers¹ montre que, par rapport à l'ensemble des sociétés anonymes, les "petites SA" présentent les caractéristiques suivantes :

- une situation financière plutôt plus confortable (autofinancement net médian de 11,6 % contre 10 % pour l'ensemble des SA ; fonds de roulement net global médian de 6,2 mois contre 3,7 mois pour l'ensemble des SA) ;
- des coûts de gestion plutôt plus élevés (5 310 francs par logement pour une médiane de l'ensemble des SA de 4 830 F) ;
- un nombre moindre de logements vacants ;
- un pourcentage moins élevé de bénéficiaires d'APL (35 % contre 50 % pour l'ensemble des SA).

Ces traits caractéristiques convergent avec ceux des OPHLM de petite taille, à l'exception toutefois des frais de gestion qui sont supérieurs à la moyenne pour les petites SA.

II - PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ANALYSE DES RAPPORTS DE CONTROLE DES PETITS ORGANISMES INSPECTES PAR LA MIILOS ENTRE 1998 ET 2000

L'analyse a porté sur 58 rapports produits entre 1998 et 2000 par la MIILOS relatifs à des offices et SA d'HLM de moins de 1 500 logements (33 S.A. et 25 offices). Cet échantillon représente plus de la moitié des organismes de moins de 1500 logements recensés par la MIILOS.

L'analyse menée est à la fois quantitative et qualitative :

- l'analyse quantitative repose sur les données chiffrées contenues dans les rapports : patrimoine, activité, ratios financiers ;
- l'analyse qualitative prend en compte les données de la fiche récapitulative, les observations significatives et la notion de « plutôt bon » ou « plutôt mauvais » ressortant de la rédaction des rapports pour chacun des thèmes analysés.

Les données issues de cette exploitation des rapports sont analysées par thème.

2.1 - 40 % des petits organismes n'ont eu aucune activité de construction au cours des dernières années

L'ensemble des 58 organismes étudiés regroupe 41 455 logements, soit une moyenne de 715 logements gérés par organisme (très proche de l'ensemble des 104 petits organismes qui gèrent en moyenne 718 logements).

¹ voir note page précédente

Ils ont produit en moyenne 862 logements par an sur les dernières années (données sur 3 à 5 ans selon les rapports), soit une croissance annuelle moyenne de 15 logements par organisme, faible en valeur absolue mais représentant un taux de construction par rapport au patrimoine géré deux fois plus important que celui constaté pour l'ensemble du parc HLM. Les petites S.A. sont plus actives en moyenne que les petits offices.

Progression annuelle du parc	33 petites S.A.	25 petits offices	Total 58 petits organismes	Ensemble des organismes d'HLM
Nombre	601	261	862	45 000 *
Taux par rapport au parc géré	3,4 %	1,1 %	2,1 %	1,1 %

* *source DGUHC*, plaquette « Les organismes de logement social » pour 1998, 1999 et 2000

Les chiffres concernant l'échantillon étudié recouvrent des disparités très importantes. Aussi ces moyennes sont-elles peu représentatives pour les raisons suivantes :

- 24 organismes (10 offices et 14 S.A.), soit 41%, n'ont construit aucun logement, et 13 (8 offices et 5 S.A.), soit 22%, n'en ont construit que 10 ou moins ; au total, 62% des petits organismes n'ont pas d'activité de construction significative ;
- 6 organismes (1 office et 5 S.A.), soit 10%, ont construit chacun plus de 50 logements annuellement.

2.2 - Des conditions de fonctionnement plutôt médiocres

C'est le domaine de la gestion administrative et comptable qui appelle le plus d'observations dans les rapports de la MILOS (plus d'un tiers des observations formulées) et les appréciations portées globalement sur ce thème sont majoritairement négatives.

En différenciant les deux types d'organismes, le jugement porté est défavorable pour 75% des offices contre 50% des S.A. Les critiques portent plus particulièrement sur l'administration ainsi que sur l'organisation dans les S.A., sur l'ensemble du fonctionnement et spécialement sur la comptabilité dans les offices.

2.3 - Une santé financière relativement bonne

Les commentaires des rapports MILOS sur la santé financière des petits organismes sont positifs dans 70% des cas, avec un petit avantage pour les S.A. sur les offices, confirmant ainsi l'analyse faite dans la première partie.

2.4 - Une fonction sociale présentant des faiblesses

L'occupation sociale n'appelle que peu d'observations dans les rapport de la MILOS, légèrement plus dans le domaine des attributions. Globalement, les commentaires sont favorables dans près de 60% des cas (un peu plus pour les S.A. que pour les offices). Comme il a déjà été souligné dans la première partie, le taux de bénéficiaires de l'APL est nettement plus faible dans les petits organismes que dans l'ensemble des organismes.

Les loyers et les charges appellent fréquemment des commentaires défavorables et les jugements critiques sont majoritaires concernant les offices. Les points qui appellent le plus de critiques sont au nombre de trois :

- les dépassements des taux de loyers autorisés,
- le niveau excessif des appels de charges et leur régularisation tardive ou inexistante,
- une méconnaissance de la réglementation sur les rapports locatifs.

Les informations contenues dans les rapports concernant les impayés et le recouvrement indiquent une tendance plutôt favorable et le nombre d'observations faites sur ce sujet reste limité.

2.5 - Une maîtrise d'ouvrage souvent mal exercée

Si l'entretien et l'exploitation du parc amènent des commentaires plutôt favorables (70% des cas pour les S.A. et 60% pour les offices), la fonction de maîtrise d'ouvrage est, a contrario, le domaine qui appelle dans les rapports le plus de critiques après la comptabilité (90 observations pour 58 rapports). Les commentaires sont défavorables pour 70% des organismes, avec une nette différence entre offices et S.A. : 50 % de jugements défavorables pour les S.A. contre 90% pour les offices (1 seul rapport favorable).

Les critiques portent généralement plus sur le non-respect des règles en matière de marchés (passation, seuils, avenants...) que sur la qualité des réalisations et relèvent le plus souvent d'un manque de compétence en la matière.

2.6 - Un jugement global mitigé

Pour la grande majorité des organismes, il ne ressort pas des rapports de la MILOS d'inquiétude particulière quant à leur pérennité. Trois offices présentent toutefois une situation financière critique.

Le jugement global porté dans les conclusions des rapports se partage de manière à peu près égale en trois catégories : favorable, mitigée et défavorable. Seulement un tiers des S.A. et un quart des offices bénéficient d'un jugement global favorable.

17 petits organismes (soit 30 % de l'échantillon) ont fait l'objet d'un examen détaillé en commission permanente des suites pour des anomalies importantes dans la tenue des comptes, des irrégularités dans la gestion locative et la passation des marchés... Il a été demandé à plusieurs d'entre eux de rechercher des synergies avec d'autres organismes en leur indiquant, qu'à défaut, il pourrait être fait application de l'article L 423-1. Par ailleurs, trois rapports ont été portés à la connaissance du procureur de la République par la MILOS en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

III - FAUT-IL DISSOUDRE LES PETITS ORGANISMES ?

Les petits organismes présentent, par rapport aux autres organismes, des caractéristiques qui résultent directement de leur taille réduite. Ils se caractérisent par une situation financière et une rentabilité plutôt bonne et ne sont généralement pas confrontés à des situations difficiles en matière d'impayés et de vacance. A contrario, un déficit de compétence apparaît nettement dans les domaines de la gestion administrative et comptable et de la maîtrise d'ouvrage.

Faut-il pour autant les dissoudre, comme l'article L 423-1 du CCH en offre la possibilité ? Cet article, dont l'origine est une loi du 16 juillet 1971, répond à la logique productiviste qui guidait la politique du logement dans les années 1970. Il définit "la feuille de route" d'un organisme d'HLM qui doit, sur une durée maximale de 30 ans après sa création, avoir constitué un patrimoine d'au moins 1500 logements, seuil en deçà duquel on considère que les ressources nécessaires pour assurer une gestion de qualité ne peuvent pas être mobilisées de manière optimale.

Il ressort de la présente étude que le déficit de compétence résultant de leur taille réduite constitue la faiblesse majeure des petits organismes. Dès lors, il conviendrait de favoriser les rapprochements entre les organismes (fusion, cession de patrimoine, mise en gérance...) afin d'atteindre la taille optimale nécessaire à la mise en oeuvre d'une politique sociale dynamique.

Il est utile de disposer de moyens coercitifs en cas d'échec de la voie amiable. Ceux prévus par l'article L 423-1 mériteraient d'être redéfinis afin d'être mieux adaptés à la démarche de restructuration préconisée et d'être appliqués à l'ensemble des opérateurs du logement locatif social.

Chapitre 4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DEGAGES DES CONTROLES DES SOCIETES COOPERATIVES D'HLM REALISES PAR LA MILOS EN 1999 ET 2000
--

I - LE CONTEXTE

1.1 - Le volet réglementaire

Les principaux textes régissant l'**activité** des sociétés coopératives HLM sont les suivants :

- Pour les sociétés coopératives de location attribution (SCLA), la loi n° 71-580 du 16 juillet 1971 a limité leur objet à l'exécution des contrats de location-attribution consentis dont la durée est fonction de celui du financement principal obtenu pour la construction des logements objet de ces contrats. La possibilité de se transformer en sociétés coopératives de production (SCP) a été utilisée par bon nombre d'entre elles.

- Les SCP, créées par la même loi, avaient à l'origine une compétence limitée à la seule accession à la propriété sous la forme uniquement de société civile coopérative de construction. Ce champ réduit s'est élargi au fil du temps : possibilité restreinte de vente en l'état futur d'achèvement en 1975, élargie en 1983 ; vente directe par contrat de construction de maison individuelle (CCMI) et possibilité d'avoir recours à des sociétés civiles immobilières (SCI) depuis 1992. Depuis 1983, la possibilité d'extension dans le domaine locatif leur est ouverte, sous condition d'autorisation administrative.

Leur **statut coopératif**, quant à lui, a sa source dans la loi du 10 septembre 1947. Il a été réactualisé dans le cadre de la loi du 13 juillet 1992 relative à la modernisation des entreprises coopératives. La principale innovation pour les SCP a été l'ouverture du capital social à des associés non coopérateurs. Ceux-ci sont admis à souscrire une part du capital effectif fixée par une assemblée générale extraordinaire. Mais ils ont des droits de vote limités dans tous les cas à 49 % pour que les coopérateurs-actionnaires disposent d'au moins 51% des droits de vote.

1.2 - La tutelle de l'Etat

L'Etat a procédé au cours de la décennie 1990 à quelques ajustements de la réglementation des coopératives HLM. La disparition des prêts PAP, en 1996, a privé les SCP actives du produit de référence en terme d'accession sociale et de gestion des prêts qui constituait le noyau dur de leur métier.

Dès lors, le caractère HLM des SCP pour leur activité "promotion immobilière" s'est trouvé relativement dépourvu de fondements puisque placé sous l'emprise du seul article L 411-1 du CCH quant à la clientèle possible "personnes et familles de ressources modestes" et d'une règle édictée dans une lettre du Directeur de la Construction quant au prix de vente à ne pas dépasser, assis sur le prix plafond autorisé pour l'accession financée sur la base du prêt conventionné. Cette souplesse réglementaire, alliée à un régime fiscal avantageux, a incontestablement éveillé l'intérêt de certains groupes immobiliers pour les SCP considérées comme des supports juridiques intéressants pour développer une activité de promotion immobilière. L'évolution législative récente (loi SRU) ne peut qu'amplifier cette tendance, les coopératives disposant désormais de compétences plus larges en matière d'accession à la propriété que les offices et les sociétés anonymes.

1.3 - Le rôle de la fédération des coopératives

La Fédération des sociétés coopératives HLM joue un rôle majeur dans l'évolution de ces sociétés, non seulement dans la mise en œuvre d'un dispositif d'auto-contrôle spécifique mais

aussi par le pouvoir d'influence qu'elle exerce fréquemment sur la poursuite de leur vie sociale. Les coopératives HLM se structurent dans le cadre d'un réseau particulièrement abouti qui s'efforce, par des actions de formation, de compagnonnage et de communication, de préserver l'esprit coopératif.

Ce réseau est particulièrement actif pour assurer la pérennité de ses adhérents, y compris ceux que l'étiement progressif de leurs activités condamne à disparaître, soit en les adossant à des groupements intéressés par la potentialité d'activité qu'ils représentent, soit en les nourrissant d'activités annexes.

II - LE CHAMP DE L'ETUDE

L'analyse effectuée porte sur 58 rapports d'inspection - 11 sociétés coopératives de location attribution (SCLA) et 47 sociétés coopératives de production (SCP) - réalisés par la MILOS en 1999 et 2000.

Elle se doit d'être appréciée en considérant le poids, aujourd'hui relatif, des sociétés coopératives HLM dans la politique du logement social et donc l'enjeu réduit qu'elles représentent (2000 logements en accession à la propriété et 1800 logements locatifs construits en 2000)... malgré leur nombre (157 sociétés se décomposant en 27 sociétés coopératives de location-attribution et 130 sociétés coopératives de production).

III - LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

3.1 - L'appartenance des sociétés coopératives à un groupement est une caractéristique essentielle

Elle se traduit pour les sociétés concernées :

- en terme de capital social, soit par des apports significatifs des structures du groupement, soit par des prises de participation ou par des intérêts capitalistiques croisés ;
- au niveau du fonctionnement, par la mise en place de moyens en commun dont les supports juridiques sont éminemment diversifiés : GIE, association, société HLM, ou par la multiplication des sources de prestations entre les structures du groupement générant un système d'inter-facturations.

Ce phénomène "groupement" se résume ainsi :

- les onze SCLA de l'échantillon sont concernées, cinq étant associées à une SCP et une à une autre SCLA ;
- sur les 47 SCP, 43 font partie d'un groupement, de nature HLM pour 30 d'entre elles et de nature diversifiée (type CIL, SCOP) pour les 13 autres.

3.2 - Une organisation fonctionnelle particulièrement complexe compte tenu de moyens de fonctionnement en propre le plus souvent limités

Une seule SCLA dispose de personnel en propre ; sur les 47 SCP, 26 ne disposent d'aucun personnel.

Pour les 20 SCP disposant de personnel, l'effectif moyen est de 9,35 agents (minimum : 0,8 ; maximum : 29). Cependant, 13 d'entre elles ont recours à des prestataires extérieurs (groupe ou hors groupe) : 6 pour leur fonctionnement et leurs activités (promotion, commercialisation, syndic), 4 pour leur fonctionnement uniquement et 3 pour leurs activités.

Cette situation, qui résulte souvent de la spécialisation des structures au sein des groupes, a des conséquences en termes de facturation entre les organismes. Le coût de ces facturations inter-sociétés est dénoncé dans huit rapports. En outre, il est constaté l'absence ou le non-respect des conventions de gestion dans sept autres cas.

3.3 - Un niveau de capital social très variable, réparti pour les SCP entre trois collèges d'actionnaires, dont celui des actionnaires-coopérateurs

Le capital social moyen des sociétés coopératives de location-attribution est de 95 kF (de 1 600 F à 405 kF). Celui des sociétés coopératives de production est de 470 kF, allant de 108 kF (inférieur au seuil exigé de 125 kF) à 5,5 MF ; 6 SCP ont un capital social supérieur à 1 MF. L'examen des diverses situations n'a pas permis d'établir de relation directe entre le niveau du capital social et l'activité développée.

Les actionnaires sont répartis entre trois collèges :

- collège A : personnes physiques ou morales (SCCC) utilisatrices de la coopérative ou employées par elle ;
- collège B : personnes physiques ou morales non utilisatrices de la coopérative et n'ayant pas un statut coopératif ou HLM ;
- collège C : personnes physiques ou morales non utilisatrices de la coopérative et ayant un statut coopératif ou HLM.

De la pérennité du collège A regroupant les seuls "vrais" coopérateurs dépend juridiquement le caractère coopératif de chaque société.

Avec la fin du régime de la location-attribution et l'insuffisante motivation des personnes physiques ayant recours aux services des SCP à devenir coopérateurs par souscription d'une action, ce collège est en perpétuelle diminution. Rappelons que ce collège détient, en application de la loi du 13 juillet 1992 au moins 51 % des droits de vote aux assemblées générales des sociétés. La régularité du mode de fonctionnement de celles-ci peut s'en trouver altérée lorsque ce collège ne regroupe quasiment plus d'actionnaires. Cette situation peut donc conduire à s'interroger sur le fondement même du caractère coopératif de certaines sociétés.

3.4 - Une activité pour l'accession à la propriété dans l'ensemble peu dynamique

Hormis les activités résiduelles diverses issues de leur passé, la majorité des coopératives de production (27) sont inactives (24) ou quasiment inactives (3 avec une production annuelle inférieure à 5 logements par an).

Pour les 20 sociétés actives, la production annuelle totale est de 817 logements :

- 15 interviennent dans le diffus qui représente 487 logts / an (60% de la production totale), la forme de vente la plus utilisée étant le contrat de construction de maisons individuelles (CCMI) représentant 92% des réalisations en diffus, les autres formes de vente étant la vente en l'état futur de l'achèvement (VEFA) et le CPS (contrat de prestation de service) ;
- 12 interviennent en groupé : 330 logements par an (40% de la production totale). Les formes de vente utilisées sont la VEFA en direct (77%), ou via une société civile immobilière (13 %) et les sociétés civiles coopératives de construction (SCCC) (10%) ;
- 7 interviennent sur les deux secteurs.

Cette production est assurée aux deux tiers par 7 SCP seulement. En effet, sur les 20 sociétés actives :

- 5 ont une production annuelle de 5 à 10 logts, soit une production annuelle totale de 36 logements (4%) ;
- 8 ont une production annuelle de 11 à 40 logts, soit une production annuelle totale de 249 logements (30%) ;
- 7 ont une production annuelle supérieure à 40 logts, soit une production annuelle totale de 537 logements (66%).

3.5 - La vocation sociale de l'activité de promotion demeure globalement peu affirmée

Il est possible de conclure, sur la base des informations rapportées, que le respect du prix de vente plafond prescrit pour le financement assuré par le prêt conventionné est respecté.

Il est aussi à peu près acquis que l'accession en diffus participe d'une bonne approche sociale.

A l'inverse, l'activité en groupé semble s'éloigner de cet objectif social. C'est d'autant plus vrai que ce mode de promotion se traduit pour 8 SCP par des ventes parfois significatives à des acquéreurs - investisseurs. Cette pratique est justifiée, généralement, par l'impossibilité de "refuser de vendre", la transgression de cette règle pouvant faire l'objet d'une incrimination pénale. Depuis la disparition des PAP, les dispositions de l'article L 411-1 - alinéa 1^{er}- du CCH sont trop imprécises pour constituer une base juridique fiable au « refus de vente ».

Plus généralement, il y a lieu d'observer que la plupart des sociétés actives ne disposent pas d'informations organisées sur les acquéreurs des logements qu'elles construisent pour pouvoir justifier du caractère social de leur activité. Cette remarque étant d'ailleurs valable pour les autres catégories d'organismes d'HLM.

La sécurisation des accédants, initiée par la Fédération des coopératives, n'est valorisée que dans deux rapports. Cette démarche qui se décline selon deux modes principaux (garantie de rachat et garantie de relogement) apparaît pour l'heure peu développée.

Quant à l'accession "très sociale" menée en partenariat avec les collectivités locales, elle semble garder un caractère expérimental. A titre d'exemples : une coopérative réalise des logements avec un prix de vente attractif pour les jeunes ménages grâce à un prix du foncier réduit consenti par les communes ; une autre a développé un concept de "maison agrandissante" dont les deux tiers de la surface sont totalement aménagés, le tiers restant l'étant par l'accédant avec l'aide d'une association.

3.6 - Une activité locative particulièrement réduite

Sur l'échantillon de 47 SCP, 5 seulement disposent d'un patrimoine locatif. Au titre de la gestion de ce patrimoine, il est constaté des déficiences importantes faute de connaissance de la réglementation.

3.7 - Des activités annexes nombreuses, parmi lesquelles la gestion de prêts mérite un développement particulier

a) La gestion de prêts : c'est, parmi les activités annexes, le secteur dans lequel les conditions d'exercice sont le plus critiquables.

- 43 SCP ont des prêts en gestion, soit en gestion directe, soit pour le compte de SCCC. Les 40 pour lesquelles des renseignements précis ont été obtenus gèrent un total de 14 236 prêts, soit en moyenne 356 prêts (mini : 2 ; maxi : 1 610). 53 % de ces sociétés n'auront plus le moindre prêt géré fin 2004, l'échéance la plus tardive étant 2016.

- Les modalités d'octroi et de gestion des prêts reflètent parfois un manque de professionnalisme des sociétés coopératives qui porte préjudice aux emprunteurs :

Octroi des prêts (anciens, réaménagés ou substitutifs) : les principales irrégularités portent sur

- le non-respect des articles L 312-8, L 313-1 et L 313-2 du code de la consommation (loi sur le crédit immobilier), en ce qui concerne le T.E.G. (taux effectif global erroné ou non mentionné dans le contrat) ;

- la détermination des intérêts reposant sur des bases erronées (« annuités » payables par douzièmes sur la base du capital restant dû en début de chaque année, et non avant chaque échéance mensuelle), revenant à faire payer aux clients des intérêts sur des montants qu'ils ont déjà partiellement remboursés (avec un taux d'intérêt actuariel du prêt non conforme au taux d'intérêt de l'emprunt correspondant).

Gestion des prêts : les anomalies rencontrées portent sur

- l'absence d'un réseau financier d'appui plaçant les SCP dans une situation moins compétitive que leurs concurrents du secteur bancaire, et expliquant une attitude parfois passive par rapport à des renégociations ;

- le refinancement, voire le remboursement anticipé, par les sociétés, de leur portefeuille d'emprunts onéreux dans un souci d'économie financière : ces mesures ne bénéficient pas toujours (ou partiellement) à leurs propres clients ;

- le non-respect de la règle contractuelle de « l'adossement » : des remboursements anticipés de clients ne sont pas répercutés sur le prêteur primaire.

Cette activité de gestion de prêts présente un risque financier car elle est synonyme d'une perte de rentabilité à terme avec sa disparition progressive. Elle peut représenter un risque bilantiel important avec l'affaiblissement prévisible de la trésorerie.

Les SCP n'étant plus prêteurs secondaires depuis la disparition des PAP, et cette activité se limitant à la gestion des encours et aux refinancements / réaménagements de prêts anciens, on peut considérer que son extinction à terme permettra de mettre fin aux anomalies constatées.

b) La location-attribution, en voie d'extinction : cette activité, supprimée en 1971, aura complètement disparu en 2004.

c) La gestion de SCCC

La formule de la société civile coopérative de construction a été imposée par la loi du 16 juillet 1971 dans le souci de limiter les risques supportés par les coopérateurs. Chaque programme nécessite la création d'une société coopérative de construction soumise aux dispositions de droit commun issues de la loi du 10 septembre 1947 modifiée, portant statut de la coopération. La SCCC a donc un objet limité à la réalisation d'un seul programme. Elle est assistée par une SCP HLM à travers un contrat de prestation de services (CPS) qui précise les obligations des deux parties pour la phase construction et pour la phase gestion. Depuis 1994, toute défaillance d'un membre acquéreur de la SCCC -dit "associé"- est pris en charge par la SCP HLM, gérante de la SCCC.

15 sociétés seulement ont encore des SCCC en gestion ; une seule continue à développer une partie de son activité d'accession à travers les SCCC.

d) Une activité de syndic limitée à quelques sociétés

Cette activité concerne 14 SCP qui gèrent un total de plus de 10 000 lots ; elle a trait pour l'essentiel à des immeubles qu'elles ont construits. Elle nécessite des moyens en personnel relativement importants et le seuil de rentabilité n'est pas toujours atteint.

La principale observation relevée pour cette activité est d'ordre juridique : quelques sociétés ne disposent pas de la carte professionnelle indispensable pour exercer la fonction de syndic.

e) Une activité de lotisseur peu répandue : 5 sociétés seulement développent cette activité avec une production totale de 87 lots, soit une moyenne annuelle de 17 lots par organisme.

3.8 - Une analyse de la situation comptable et financière qui met en lumière des lacunes de gestion

a) Un chiffre d'affaires limité

Le chiffre d'affaires annuel (C.A.) des sociétés de l'échantillon témoigne d'une très forte disparité entre les sociétés « actives » et les autres : 20 MF en moyenne pour les premières (20 SCP), et 500 kF seulement pour les autres (37 SCP ou SCLA).

Les montants maxima révèlent une activité relativement limitée puisque seulement 3 SCP ont un C.A. annuel supérieur à 30 MF. A l'autre extrême, 3 SCP n'ont pas le moindre chiffre d'affaires.

Comparativement aux autres familles d'opérateurs HLM, les sociétés coopératives sont donc globalement de petites structures.

b) Une rentabilité d'exploitation fort variable

Pour les sociétés « actives » (20 SCP), la capacité d'autofinancement représente plus de 10 % du C.A. pour 25 % d'entre elles, mais moins de 4 % pour une même proportion. Paradoxalement, les plus importantes sociétés font plutôt partie des moins rentables, la plus grosse étant même la seule structure à ne pas dégager d'autofinancement .

Pour les sociétés « inactives » (37 SCP ou SCLA), le concept financier de la capacité d'autofinancement ne présente pas un caractère significatif dans la plupart des cas, compte tenu de la faiblesse du volume d'activité résiduelle (extinction prochaine de toute activité de la plupart de ces sociétés). Néanmoins, il est très intéressant de relever que 20 d'entre elles, soit 54 %, ont un autofinancement annuel négatif.

3.9 - Une qualité de l'information comptable correcte

D'une manière générale, la qualité de la gestion comptable est jugée plutôt bonne par les vérificateurs (75 % des cas). Néanmoins, dans 6 sociétés (12 %), la qualité de l'information comptable est jugée insuffisante.

3.10 - Une capacité financière et une assurance quant à leur pérennité très contrastées

La capacité financière des SCP (fonds de roulement) est considérée par les vérificateurs comme saine (42 % des cas), voire très bonne à excellente (33 %). Néanmoins 16 % des sociétés ont une situation financière insuffisante (5 SCP), voire catastrophique (2 SCP). Les structures "actives" sont plutôt mieux loties.

En ce qui concerne leur pérennité (prise en considération des données prévisionnelles de l'exploitation), elle est considérée non assurée dans 23 % des cas (10 SCP dont 9 "inactives" : la faiblesse de l'activité devient alors un handicap, dans presque tous les cas du fait d'une rentabilité négative).

Globalement, une méconnaissance par les S.C.P. de leur rentabilité par activité

Contrairement à ce que l'on peut penser (nécessité de connaître leurs forces et leurs faiblesses en vue de réorienter éventuellement leur production), peu de SCP sont capables de déterminer le niveau de la rentabilité de chaque activité : sur 18 SCP « actives » pour lesquelles la lecture des rapports permet d'apporter une réponse à cette question, 3 seulement disposent d'éléments pour déterminer la rentabilité de chaque activité.

Ce constat statistique est confirmé par celui de la proportion d'organismes capables de valoriser les marges réalisées sur les opérations de promotion : en effet, sur 19 SCP recensées « actives » en promotion immobilière, il n'a pas été possible de savoir quel était le niveau de calcul des marges pour 4 d'entre elles. Sur les 15 restantes, 10 se limitent à la marge brute, c'est-à-dire sans prendre en compte le coût des prestations internes.

5 SCP seulement (et ce ne sont pas les plus importantes...) sont capables de chiffrer les marges comptables (ou nettes) incluant également leurs frais de structure, et seulement 2 d'entre elles sont susceptibles de valoriser leurs marges économiques (incluant les frais de portage internes).

Une situation à liquidation des SCLA généralement favorable

Sur 11 rapports de SCLA examinés, il est considéré que, dans 6 cas, leur situation financière dégagerait un boni à la liquidation (le bénéficiaire de l'éventuel boni n'est connu que pour une seule société). La situation des SCLA à terme est d'autant plus rassurante que, dans 2 autres cas, la SCLA envisagerait une transformation en SCP avec redémarrage d'une activité. Il n'en demeure pas moins que la liquidation pourrait présenter des difficultés dans 3 cas.

CONCLUSION

Les enseignements tirés de l'analyse des rapports de la MILOS confirment que la famille des coopératives HLM évolue de manière très autonome et très pragmatique.

On peut s'interroger, en premier lieu, sur le caractère coopératif de la vie sociale de ces sociétés compte tenu des modes de production et de commercialisation utilisés pour l'accession (abandon des SCCC) et de la raréfaction des coopérateurs actionnaires.

On peut observer, en second lieu, que la diversité des compétences, et donc des activités, est disproportionnée avec les moyens dont elles disposent. Cette polyvalence et les lacunes de la gestion nuisent à leur efficacité. L'activité de gestion de prêts, quelque peu défailtante, démontre bien cette difficulté à délivrer une prestation de qualité comparable à celle offerte par les établissements bancaires. Les activités annexes, quant à elles, s'exercent souvent sans véritable valeur ajoutée par rapport aux acteurs privés.

On peut souligner, enfin, que nombreuses sont les sociétés qui sont des "coquilles vides". Cette situation est un handicap pour développer le poids économique de cette famille HLM dont l'activité demeure globalement réduite.

Pourtant, avec la loi solidarité et renouvellement urbains, les sociétés coopératives de production HLM ont désormais les mêmes compétences que les sociétés anonymes HLM. La compétence locative est ainsi devenue de plein droit. Leur compétence est même plus large pour l'accession à la propriété, ce qui, au vu des enseignements de la présente étude, n'apparaît pas justifié puisque leurs pratiques ne les différencient pas des autres organismes HLM.

On aurait pu, au contraire, en faire un outil véritablement spécialisé dans l'accession sociale à la propriété, se repositionnant clairement au sein des différents groupes qu'elles ont rejoints et disposant ainsi de l'assurance de pouvoir reconquérir leur raison sociale : la pratique coopérative.

Dans ce contexte, la question pour l'Etat est de savoir s'il compte encadrer davantage la vie sociale des coopératives HLM ou bien, au contraire, considérer que, grâce à l'appartenance de la plupart de ces sociétés à des groupes, il y a lieu de les laisser continuer à tenter de se

repositionner utilement sur le marché du logement social en veillant, principalement, à ce que leur situation financière soit saine et que leurs activités respectent leur objet social.

Chapitre 5 LE TRAITEMENT DES IMPAYES DE LOYER
--

Les impayés de loyer constituent pour les bailleurs sociaux un problème particulièrement complexe à cerner, tout en représentant un enjeu économique et social non négligeable.

Au plan économique, les loyers représentent environ 70% des recettes¹. La perte représente en moyenne 4% des loyers quittancés chaque année, tous organismes confondus. Elle constitue donc un handicap réel, de nature à mettre à mal l'équilibre financier. A cette perte directe s'ajoutent les charges résultant du suivi des dossiers et les frais d'actes et de procédure que génère le recouvrement contentieux.

Les impayés mettent également en évidence la difficulté de la gestion d'un parc de logements dans sa double composante sociale et géographique. Ainsi, au plan géographique, son impact peut être très fort. A titre d'exemple, dans des villes de la région Centre, telles Vierzon ou Bourges, l'apparition des impayés telle qu'elle a été constatée dans les contrôles de la MILOS est directement liée aux plans de restructuration successifs qui ont frappé l'industrie locale depuis 1997.

Dans ce contexte évolutif, il convient de s'interroger sur la stratégie qu'un bailleur social va adopter face au problème des impayés. Cherche-t-il à l'analyser objectivement, définir ses causes, élaborer une politique de prévention et de traitement efficace ? Ou, au contraire, l'appréhende-t-il comme un mal inéluctable lié à la persistance de la précarité dans la société et par voie indirecte dans le parc dont il a la charge ?

Pour répondre à ces questions, 43 fiches synthétiques remplies à l'occasion des contrôles effectués durant l'année 2000 ont été analysées. Elles concernent des organismes de tous statuts juridiques, répartis sur l'ensemble du territoire, et qui gèrent un parc variant de 135 à 20 100 logements. A la lumière de ces analyses, plusieurs hypothèses peuvent être avancées.

I - L'APPREHENSION COMPTABLE DU PHENOMENE APPARAIT DELICATE

Sur le plan comptable, l'appréhension du problème s'avère malaisée. En effet, il n'existe pas d'indicateur synthétique et pertinent du niveau des impayés qui serait extrait simplement de la comptabilité de l'organisme.

Lorsque le recouvrement d'une créance apparaît compromis, celle-ci est transférée du compte 411 *Locataires* au compte 416 *Locataires douteux ou litigieux* ; le bailleur constitue alors une provision pour couvrir le risque encouru. Lorsqu'il apparaît que les procédures engagées ne permettent pas d'aboutir au recouvrement, une perte est constatée par une écriture au compte de charges 654 *Pertes sur créances irrécouvrables*.

Cet apurement peut intervenir plus ou moins tard : assez rarement dans l'année courante, le plus souvent au bout de deux à trois ans. Mais le compte 416 contient bien souvent des créances qui correspondent en réalité à des pertes. A titre d'exemple, un office municipal de la région parisienne maintenait ainsi, récemment, des créances antérieures à l'exercice 1992.

Dans les organismes de droit privé, le caractère irrécouvrable d'une créance est une décision de gestion dont l'opportunité est laissée à l'appréciation du conseil d'administration. Dans les

¹ Le restant des ressources est constitué par les recettes diverses, dont celles liées à l'accession à la propriété, et par les reprises sur provisions.

offices publics, l'admission en non valeur des loyers résulte du jeu combiné de la stratégie d'un comptable public qui la sollicite plus ou moins rapidement et d'un conseil d'administration qui l'accorde plus ou moins facilement. Certains ordonnateurs refusaient jusqu'à un passé récent toute admission en non-valeur par principe et préfèrent prononcer des remises gracieuses dont ils retirent plus de bénéfice en termes "d'image" auprès des locataires.

Aussi le solde du compte 416 n'a-t-il pas en lui même de signification convaincante. Il est plutôt un compte "fourre-tout", additionnant pêle-mêle les créances sur les locataires, les créances sur les collectivités locales résultant d'engagements plus ou moins formalisés auxquelles s'ajoutent parfois les pénalités infligées aux titulaires des marchés ! Certains organismes se refusent même à ouvrir ce compte dans leurs écritures, considérant que le compte 411 *Locataires* permet le suivi de toutes les créances, douteuses ou non.

II - L'ANALYSE DE LA STRUCTURE ET DES CAUSES DES IMPAYES : UNE DEMARCHE ENCORE TROP SUPERFICIELLE DANS LES ORGANISMES HLM

Le constat majeur, sur la base de l'échantillon étudié, est que les organismes n'accordent pas toute l'attention qu'ils devraient au problème évoqué.

Ainsi, 30 organismes sur 43 ne sont pas en mesure de fournir une ventilation des arriérés par exercice d'origine ou par nombre d'échéances impayées. Faute d'analyse à partir de ces éléments, l'organisme se trouve dans l'incapacité d'apprécier le nombre exact de locataires débiteurs et le volume financier correspondant. Ce constat est d'autant plus inquiétant dans les offices publics que cette information est fournie régulièrement par le comptable public à l'ordonnateur qui a priori n'en tire aucun enseignement.

La répartition des impayés par secteur géographique dans le parc locatif ou par opération n'est pas non plus suivie de manière précise alors que cette information est essentielle à la fois pour bâtir une politique préventive visant à réduire le taux d'impayés et pour mesurer le dégradation de la vie collective dans les immeubles concernés.

Pour quantifier le phénomène, la MILOS utilise un indicateur global de stock (montant des créances en fin d'exercice corrigé des créances admises en perte définitive / loyers de l'exercice) et suit également l'évolution de ce ratio d'un exercice sur l'autre.

Les résultats des investigations des vérificateurs mettent en lumière les éléments suivants :

- les taux d'impayés les plus élevés sont rarement relevés dans les quartiers réputés "deshérités". De fait, les habitants concernés bénéficient quasiment tous de l'APL directement versé au bailleur et qui peut couvrir la quasi-totalité du loyer ; ces populations font également l'objet d'un suivi constant par les travailleurs sociaux ;
- au sein d'un même quartier, le taux d'impayés peut varier d'un immeuble à l'autre, voire d'une cage d'escalier à l'autre au sein du même immeuble ;
- les mauvais payeurs peuvent être concentrés au sein d'un groupe et bénéficient d'une indulgence particulière du bailleur en raison de leur statut : agents de la collectivité locale ou de l'organisme HLM ; les cas de clientélisme avéré sont toutefois rares ;
- sur le fond, les retards de paiement concernent le plus souvent des populations qui disposent en temps normal des ressources pour vivre et sont insérées socialement. Cet équilibre peut cependant être remis en cause par la moindre rupture qui affecte le niveau des revenus (chômage, maladie, séparation...). L'accumulation des impayés n'est alors plus maîtrisée par ces locataires et les conduit à basculer dans un mode d'existence plus fragilisé. Or ces

populations sont mal identifiées par les bailleurs sociaux car elles ne font pas partie des couches de locataires traditionnellement suivis par les services sociaux. Elles répugnent aussi à utiliser les dispositifs sociaux, à leurs yeux trop stigmatisants.

Il y a là incontestablement une nouvelle donne que doivent intégrer les organismes HLM dans leur politique de lutte contre les impayés.

III - L'ACTION EN RECOUVREMENT DES IMPAYES FAIT APPARAÎTRE DES RESULTATS CONTRASTES, SELON LES ORGANISMES

LE TRAITEMENT AMIABLE DES IMPAYES

L'action préventive contre le développement des impayés doit intervenir très en amont de la constatation du premier retard. De fait, la qualité du quittancement et la logistique mise en place pour le recouvrement amiable sont déterminantes.

Dans ce cadre, 29 bailleurs (sur 43) utilisent pour le recouvrement le prélèvement sur compte bancaire ou le TIP, mais parmi eux 7 ne connaissent pas la proportion de locataires adhérents au dispositif ou la proportion des loyers recouverts par ces procédures. Il est donc certain que leur impact sur le taux de recouvrement n'a pas été évalué.

10 organismes, par contre, apparaissent performants sur ce terrain : le taux des loyers encaissés par prélèvement y est supérieur à 50%. Un tel niveau statistique atteste de l'importance des moyens donnés aux services gestionnaires et comptables pour sécuriser le dispositif de paiement et réagir rapidement à la première défaillance.

LE TRAITEMENT SOCIAL DES IMPAYES

Le traitement social des impayés s'appuie essentiellement sur les fonds de solidarité pour le logement (FSL) créés par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Les résultats apparaissent dans ce domaine également très contrastés. 15 organismes ont pu indiquer sans pointages le nombre de locataires dont la situation fait l'objet d'un examen par la commission de traitement des situations de surendettement des particuliers. Sur ce même échantillon, 29 par contre identifient les locataires bénéficiant d'une aide du FSL. La différence d'appréhension des deux institutions par les bailleurs est frappante.

Le champ de compétences des FSL est connu et leur action est unanimement appréciée. Leur efficacité est pourtant variable d'un département à l'autre et par endroit le traitement des dossiers accuse un retard de plusieurs mois (jusqu'à 5 mois en région Ile de France).

Il apparaît toutefois que les organismes qui maîtrisent le mieux la situation du recouvrement sont précisément ceux qui ont recours le plus massivement aux FSL, sans qu'il soit possible d'identifier la cause et la conséquence de ce mécanisme.

Le succès relatif du dispositif s'explique par deux raisons majeures. Il s'agit d'une part de fonds spécialisés dans le domaine du logement qui permettent de traiter les dossiers entre partenaires répondant normalement à une vocation sociale affirmée. Ces fonds ont fait d'autre part l'objet d'adaptations successives qui leur permettent de répondre dans les meilleurs délais aux évolutions des difficultés observées.

Ces mêmes raisons expliquent a contrario la méfiance qu'inspirent les commissions de traitement des situations de surendettement des particuliers. Elles sont perçues comme des

commissions "généralistes" qui traitent globalement les dettes de toute nature (bancaire, consommation courante, sociale, fiscale) et réunissent de ce fait des intervenants aussi variés que les banquiers ou le trésorier-payeur général. Leur légitimité dans le monde du logement n'est pas encore acquise.

LE TRAITEMENT CONTENTIEUX

Si tous les organismes sont conduits à engager des procédures contentieuses, les solutions retenues pour les mettre en œuvre sont très variables.

Le seuil de basculement du traitement social vers le contentieux lourd est le seul point commun à tous les bailleurs, quel que soit leur statut et l'importance de leur parc : au delà de 30 000 F d'impayés, le locataire ne relève plus des solutions en interne et fait l'objet de procédures d'exécution.

Les trois quarts des organismes ont désigné en leur sein un responsable du contentieux dont les attributions comportent toujours le suivi des relations avec la profession judiciaire. Les autres ont opté pour l'alternative suivante :

- le contentieux est suivi par les responsables de la gestion locative ;
- l'organisme confie la totalité du contentieux à un prestataire de service (cabinet de recouvrement ou d'avocat).

Aucune des deux solutions n'apparaît pleinement satisfaisante. Les services gestionnaires manquent de compétence dans un domaine très « pointu » et les contacts réguliers qu'ils ont eu avec le locataire leur ôte la rigueur indispensable en la matière. Les professionnels du recouvrement à l'inverse visent l'efficacité immédiate au détriment de la recherche de solutions de compromis. De surcroît, le montant des honoraires versés est parfois très élevé au regard des montants recouverts.

Le cas des offices publics est encore une fois spécifique : la collaboration entre l'ordonnateur et le comptable dans les opérations de recouvrement est souvent problématique. Le président de l'office se décharge fréquemment sur le receveur de toute responsabilité et le receveur considère parfois le suivi des locataires en retard comme une ingérence dans ses fonctions. Les chartes de partenariat conclues entre les comptables et les offices ont d'ailleurs pour objectif sinon essentiel du moins primordial de clarifier le rôle et les responsabilités de chacun.

Enfin, les contrôles ont fait ressortir globalement une défiance des bailleurs sociaux envers les procédures contentieuses. L'intervention du juge, considéré à tort ou à raison comme acquis à la cause du locataire, est contestée, notamment lorsqu'il accorde des délais de paiement jugés abusifs. La longueur de la procédure apparaît elle-même dissuasive : l'exécution d'une ordonnance d'expulsion nécessite au minimum 18 mois en région Ile-de-France. De plus, la situation patrimoniale des débiteurs rend illusoire la plupart du temps toute tentative de recouvrement effectif.

IV - CONCLUSION

Il ressort de l'étude que les organismes qui obtiennent en matière d'impayés des résultats exemplaires sont ceux qui mènent une action résolue reposant sur une analyse très fine de la situation des locataires au regard du paiement des loyers. Ces bailleurs ont réussi également à coordonner l'action de tous les intervenants, internes ou externes à l'organisme.

Il n'en demeure pas moins que, dans la trop grande majorité des cas, le problème des impayés est davantage subi que maîtrisé par les organismes. Or, si la difficulté à appréhender la réalité sociale et comptable des impayés est incontestable, elle met aussi en lumière que la

réponse au problème dépend autant de la compétence des services que de la volonté des administrateurs à œuvrer durablement sur le terrain.

Chapitre 6 DES COUTS DE FONCTIONNEMENT PARFOIS ETRANGERS A L'OBJET SOCIAL DES ORGANISMES

Le contrôle de la régularité des dépenses d'investissement et de fonctionnement engagées par les organismes et autres structures participant, avec l'aide de fonds publics, à la production et à la gestion de logements sociaux constitue un champ d'investigation privilégié pour la MILOS.

Le comité directeur ayant retenu pour l'année 2000, en thème prioritaire, le contrôle du « train de vie » dans les organismes, les diligences spécifiques ont été renforcées et systématisées. Elles portent sur les comptes susceptibles d'être utilisés pour prendre en charge des dépenses correspondant à des prestations non faites, indues ou insuffisamment justifiées, ainsi que sur la vérification de l'adéquation entre les moyens – internes et externes - dont dispose un organisme et la nature et la qualité d'exercice de ses missions. Elles permettront à terme de doter la mission d'indicateurs de comparaison, entre structures d'une même famille, sur les salaires, les avantages et les indemnités perçues par les dirigeants – administrateurs et cadres – et les personnels d'exécution ainsi que de procédures de détection des sinécures ou des emplois fictifs.

CONSTATS POUR L'ANNEE 2000

Le nombre des informations et données rassemblées au cours de l'année 2000 est insuffisant pour permettre de réaliser les premiers traitements statistiques. En revanche, sur la base des éléments recueillis dans 37 rapports, il est possible de mettre en évidence des agissements répréhensibles dans plusieurs domaines.

1 - Emplois fictifs

Un seul cas d'agent rémunéré par un organisme et exerçant son activité à plein temps au bénéfice d'un tiers a été relevé : *recrutement en 1997 par un OPHLM d'un agent, conseillère municipale, qui exerce une activité d'accueil et de conseil des propriétaires privés dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ; coût pour l'office depuis son embauche jusqu'en octobre 2000 : 380 kF ; l'agent a été titularisé dans la fonction publique territoriale sur ce poste.*

2 - Fins de fonctions sur emplois fonctionnels

Trois cas caractéristiques du problème ont été relevés.

Dans les deux premiers cas (OPHLM), le président a souhaité mettre fin au détachement d'un fonctionnaire (directeur) occupant un emploi fonctionnel. Les règles applicables au cas d'espèce sont encadrées par les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 (articles 53, 97 et suivants notamment) et de ses décrets d'application (87-1101, 88-614, 90-128, 99-907) ; ces dispositions prévoient, à titre principal, le maintien en surnombre de l'agent pendant une période maximale d'un an, puis une prise en charge par le CNFPT, qui assure alors la rémunération de l'agent moyennant le versement, par l'employeur au CNFPT, d'une contribution financière égale à 150 % du traitement brut pour les deux premières années, 100 % pour la troisième et 75 % pour les suivantes. Dans les deux cas la procédure conforme au droit n'a pu être menée à son terme, les agents, épuisant toutes les voies de recours

possibles, étant encore à ce jour comptés dans l'effectif de chacun des offices et rémunérés directement par eux.

Dans le troisième cas (OPAC), la rémunération de l'agent concerné, suspendu de ses fonctions depuis 1995 pour malversations diverses et dont la prise en charge a été refusée par le CNFPT, continue d'être versé par l'organisme contrôlé. Cet agent avait été mis à la disposition d'un autre organisme de logement social, pendant trois ans, sur la base d'une convention qui a ensuite été dénoncée par ce dernier.

Sachant que la décision de mettre fin au détachement peut intervenir, en l'absence même de faute disciplinaire ou d'insuffisance professionnelle (c'étaient pourtant les motifs évoqués dans les trois cas), "pour tout motif inspiré par la bonne marche de l'administration", on ne peut que s'étonner des décisions de maintien dans l'effectif qui ont été prises, décisions aux conséquences pécuniaires non négligeables et qui portent atteinte à la notoriété des offices dont la rigueur de gestion et l'esprit d'équité sont critiqués, principalement en interne.

Ces cas mettent en évidence des insuffisances législatives et réglementaires, sources de contentieux interminables, dans les dispositions de gestion applicables aux personnels de la fonction publique territoriale.

3 - Sinécures

Leur détection résulte de la mise en œuvre de deux types de diligences : recherche d'embauches de complaisance et comparaison des ratios de l'organisme, par catégories d'effectifs, avec les ratios moyens dont nous disposons pour la même famille. Les conclusions tirées des constats doivent rester très prudentes ; des embauches faites par népotisme peuvent correspondre à de vrais emplois et des effectifs pléthoriques n'être que la conséquence d'une organisation défaillante ou d'une gestion calamiteuse. Les rapports de l'année 2000 ont mis en exergue quatre cas relevant de chacune des deux stratégies :

- deux embauches de complaisance, non productives et onéreuses, dans un OPAC ;*
- recrutement, par le président d'un office public, d'un collaborateur, placé sous son autorité, chargé des relations avec les locataires ; l'agent refuse de se soumettre à tout contrôle de présence dans l'organisme et son absentéisme frise l'abandon de poste ;*
- société anonyme pour laquelle le ratio au logement des personnels administratifs et techniques est à la médiane des SA, mais qui fait exécuter par les filiales spécialisées du groupe auquel elle appartient une part importante de ses missions, le coût global des facturations correspondantes étant de l'ordre du tiers du montant des frais de personnel généré par 47 agents ; la société a reconnu deux sur-effectifs et a indiqué vouloir, à terme, supprimer certains doublons ;*
- dans des conditions tout à fait comparables, un autre organisme, dont les coûts de fonctionnement sont excessifs, confie à des prestataires externes l'exécution de nombre de ses missions.*

4 - Prestations externalisées fictives

Sous cette rubrique, figurent :

- des rémunérations versées sans qu'une contrepartie ait pu être identifiée : deux offices municipaux rémunérant un agent de la mairie pour une activité accessoire alors qu'ils disposent en interne des compétences correspondantes ; une SA d'HLM rémunérant des prestations d'expertise comptable non justifiées et non déclarées en DADS 2...*

- le paiement de prestations de services inter-organismes sans que la matérialité de la prestation ait pu être prouvée : *sommes payées par une SA d'HLM à une autre (le président de la première étant le directeur de la seconde).*

5 - Avantages

Sous ce vocable très général figurent à l'évidence des stratégies très diverses mises en place par les organismes pour octroyer des avantages indus ou excessifs, tant aux dirigeants, administrateurs et cadres, qu'au personnel.

Outre les grands invariants – voitures, logements, prises en charge de dépenses non liées à l'objet social ou au champ d'activité -, le constat majeur est qu'à partir de l'octroi régulier d'avantages, des dérives apparaissent au fil du temps et peuvent prendre une ampleur conséquente faute d'un contrôle interne rigoureux.

Deux catégories d'irrégularités méritent d'être signalées en raison de leur fréquence :

- les avantages indus qui, sauf rare exception, sont de faible impact financier pour l'organisme : attribués principalement au personnel d'exécution ils expriment avant tout un signe de reconnaissance pour la qualité du travail fait ;
- les avantages dont bénéficient dirigeants ou cadres, critiquables tant au regard des excès constatés que par la confidentialité interne qui les entourent : bien souvent les conseils d'administration n'ont pas délibéré, et les déclarations fiscales sont rares.

Avantages octroyés au personnel :

- *mise à disposition, voire vente, de logements dans des conditions irrégulières (OPHLM) ;*
- *primes diverses non justifiées (OPAC) ;*
- *accord d'intéressement particulièrement favorable, d'un montant disproportionné au regard de la situation financière de l'organisme (SA) ;*
- *contribution excessive à la prise en charge des chèques restaurant (OPAC)...*

Avantages octroyés aux cadres :

- **rémunérations** : *promotions irrégulières ; bases de rémunération surévaluées (OPHLM) ;*
- **primes** : *primes indues (SA) ou surévaluées (OPAC) ; rémunération complémentaire injustifiée ou gratification versée sans consultation du conseil d'administration (SA) ; prise en charge par l'organisme des primes d'assurance retraite complémentaire et capital décès-invalidité d'un dirigeant, avantage non déclaré (SEM) ;*
- **avances** : *dirigeant bénéficiant d'avances importantes (SEM) ;*
- **véhicules** : *utilisés à des fins personnelles (tous types d'organismes), cette utilisation donnant lieu dans certains cas à des dérives graves, soit à cause de kilométrages injustifiables , soit parce que la carte carburant est aussi utilisée par des tiers ;*
- **frais de déplacements** : *prise en charge des frais de déplacements effectués à des fins personnelles ou sans lien réel avec l'objet social, insuffisamment justifiés ou encore au bénéfice de tiers (tous types d'organismes) ; doubles remboursements des mêmes frais pour un même dirigeant de deux organismes ;*
- **logements** : *prise en charge par deux organismes (OPHLM) du logement du directeur, cet avantage n'étant pas déclaré en DADS1.*

Avantages octroyés aux administrateurs :

En sus d'irrégularités répétitives graves (affectant tous les types d'organismes) portant ici encore sur les frais de missions et de déplacements, l'utilisation des véhicules et les indemnités de fonction, les contrôles ont révélé deux cas d'acquisition irrégulière de logement par des administrateurs ou par un proche (SA d'HLM).

6 - Autres dépenses injustifiées

Enfin, pour compléter ce "florilège", il convient d'ajouter les actions de communication (plaquettes et encarts publicitaires, cadeaux divers) et celles de soutien financier à des clubs sportifs ou à des associations, sans contrepartie susceptible, éventuellement, de les justifier.

CONCLUSION

Les critiques portées en la matière doivent être pondérées par les constats positifs opérés dans nombre d'organismes qui ont su mettre en place un contrôle interne réel, assuré parfois par un contrôleur de gestion, et plafonner le remboursement des dépenses, notamment hôtelières. Ce souci de gestion rigoureux ne peut qu'être renforcé dans des organismes qui ont à conduire une mission de service public dans le champ social.

Pour autant, le nombre élevé de critiques émises montre que des marges de progrès sont à réaliser et ne peut qu'inciter à renforcer nos investigations dans ce domaine de la gestion administrative. Cette action doit donc être poursuivie et généralisée pour ce qui concerne le contrôle des activités contemporaines des organismes.

Chapitre 7 LES INSUFFISANCES ACTUELLES DE CERTAINES NORMES JURIDIQUES APPLICABLES AU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL
--

Les constats de l'année ont mis en évidence les carences et limites de la législation et de la réglementation sur plusieurs points.

I - LES SOCIÉTÉS CIVILES IMMOBILIÈRES DE CONSTRUCTION CONSTITUÉES PAR LES ORGANISMES D'HLM EN VUE DE LA VENTE D'IMMEUBLES

Les contrôles ont fait apparaître trois types de problèmes.

1.1 - Les conditions de la participation des organismes d'HLM à une société civile immobilière

L'examen de l'ensemble des textes les régissant montre que les conditions de la participation de l'organisme d'HLM sont insuffisamment précises :

a) sur la nature de la SCI

Les textes ne précisent pas, à l'exception des sociétés anonymes de crédit immobilier, si la SCI créée par le ou les organismes d'HLM doit être une SCI de construction-vente régie par les articles L 211-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ou une société d'attribution régie par les articles L.212-1 et suivants du CCH.

Les contrôles montrent qu'il s'agit toujours de SCI de construction-vente.

b) sur l'objet des SCI

S'agissant des offices et des OPAC, les dispositions réglementaires en vigueur les autorisent à participer à des SCI qui limitent leur activité aux opérations financées en prêts à la construction, en PAP et en prêts conventionnés. Seule la dernière catégorie de prêts subsiste aujourd'hui et les prêts à taux zéro ne sont pas mentionnés.

S'agissant des sociétés anonymes d'HLM, des SACI et des sociétés coopératives de production HLM (SCP), la seule contrainte pesant sur l'objet social de la SCI est qu'elle ait pour objet "l'accession sociale à la propriété".

Les SCI de construction vente bénéficiant de la transparence fiscale (article 239 ter du code général des impôts), il serait utile de prévoir des dispositions réglementaires ou statutaires limitant de manière plus explicite l'objet social des SCI auxquelles participent les organismes d'HLM aux opérations d'accession sociale.

c) sur la nature des associés de la SCI

Les textes ne fixent pas de règles aux OPAC, OPHLM et SCP pour la souscription de parts.

En revanche, pour les SA d'HLM et les SACI, l'organisme d'HLM doit avoir la prééminence sous des formes variées :

- la SCI doit être constituée "sous l'égide" de la SA ou d'un autre organisme d'HLM, la SA effectuant les travaux comme prestataire de services, sans qu'une définition précise de la notion de "sous égide" soit donnée ;

- la SACI doit détenir au moins 20 % des droits de vote des SCI ayant pour objet un seul programme immobilier.

Les contrôles de la mission permettent de constater que trois situations existent :

- celle où tous les associés sont des organismes d'HLM ;
- celle où un seul organisme est prééminent (à 99 %) avec un associé personne physique ;
- celle où l'organisme d'HLM s'associe avec des promoteurs privés qui peuvent être majoritaires.

Compte tenu de l'étendue de la responsabilité qui pèse sur les associés de SCI (article L.211-2 du CCH), ces dernières situations sont critiquables tant pour la ou les personnes physiques associées que pour les organismes d'HLM.

d) sur la nature des relations entre l'organisme d'HLM et la SCI

Les textes réglementaires limitent l'intervention des offices à la souscription ou l'acquisition de parts des SCI.

Les SA et les coopératives sont habilitées en outre à être prestataires de services pour les SCI.

Seules les sociétés de crédit immobilier sont habilitées à consentir aux SCI des avances rémunérées ainsi que des avals, cautions et garanties dans des conditions définies par leurs statuts. Pourtant, les autres catégories d'organismes d'HLM consentent également de telles avances dans des conditions irrégulières en l'état actuel de la réglementation.

De même, seuls les statuts-types des sociétés de crédit immobilier prévoient un dispositif de garantie des risques financiers de commercialisation des opérations réalisées en SCI. La MIILOS a d'ailleurs constaté qu'une opération montée par une SACI et dont la garantie avait été refusée par le Crédit Immobilier de France avait été réalisée par la suite par une coopérative du même groupe.

1.2 - Les conditions de passation des marchés

En l'absence de précision des textes en vigueur, les marchés passés par les SCI constituées avec un ou plusieurs organismes d'HLM permettent à ces derniers de réaliser des opérations de construction en s'affranchissant des règles du code des marchés publics ou de celles de la loi Sapin (L.433-1 et R.433-5 et suivants du CCH).

1.3 - Le contrôle des SCI constituées avec la participation des organismes d'HLM

L'article L.451-1 du CCH issu de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 ne soumet au contrôle de l'administration que les SCI "constituées sous l'égide des sociétés de crédit immobilier". Les autres SCI ne sont donc pas soumises au contrôle de l'administration.

*
* * *

Ces constats conduisent à suggérer un toilettage réglementaire dans le cadre des décrets d'application de la loi SRU. Les nouveaux textes pourraient :

- préciser **la nature et l'objet des SCI** constituées par les organismes d'HLM dont la compétence devrait être limitée à celle des organismes d'HLM qui les ont créées en matière d'accession sociale ;
- indiquer **les conditions de constitution des SCI** (par exemple SCI constituées uniquement entre organismes d'HLM) ;
- préciser **les modalités d'intervention des organismes d'HLM** dans ces SCI (prestations de service, avances d'associés, conditions de garantie des opérations...) ;
- préciser **les conditions de passation des marchés**, à rapprocher des règles de la loi SAPIN ;
- fixer **les conditions du contrôle de l'administration** qui pourraient être explicitées dans les statuts-types.

II - LES MARCHES DES ORGANISMES PRIVÉS D'HLM ET DES SEM

La loi Sapin de 1993 (articles L.433-1 et L.481-4 du CCH) a soumis les contrats des organismes privés d'HLM et des SEM de construction et de gestion des logements sociaux aux principes de publicité, de mise en concurrence et d'exécution prévus par le code des marchés publics dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les articles R.433-5 et suivants du CCH ont explicité ces conditions.

L'inobservation de ces dispositions peut entraîner à l'encontre de l'organisme défaillant, en vertu de l'article R.433-3, le remboursement immédiat de la quote-part des concours financiers alloués par l'Etat correspondant aux prestations auxquelles se rapporte l'infraction constatée.

Le champ d'application prévu à l'article R.433-5, dans sa rédaction issue du décret du 27 mars 1993, excluait les contrats ayant pour objet les travaux et prestations liées à l'entretien, la réparation, la rénovation, la réhabilitation ou l'amélioration dès lors que ces prestations ne bénéficiaient pas d'aides de l'Etat ou n'étaient pas financées à l'aide de fonds réglementés. Il excluait également les programmes de construction de moins de vingt logements en accession à la propriété.

Par un arrêt du 13 mars 1998 « Fédération Nationale des Sociétés d'Economie Mixte », le Conseil d'Etat a cependant annulé ces exclusions, élargissant ainsi le champ d'application du texte à tout contrat passé pour son compte par un organisme privé d'HLM ou une SEM de construction ou de gestion de logements sociaux, dès lors que ce contrat porte sur un montant supérieur à 700 000F.

La rédaction du texte, après annulation partielle, a pour effet d'élargir le champ de l'obligation de publicité et de mise en concurrence pesant sur les SEM et les organismes privés d'HLM, y compris par rapport au champ d'application résultant du code des marchés publics.

La mission constate que des contrats excédant le seuil de 700 000F, tels que des contrats d'assurance, des contrats avec les commissaires aux comptes, des marchés de prestations de service (informatique, communication), des marchés de fourniture..., sont passés sans respect des règles de publicité et de concurrence.

La notion de contrat, telle qu'elle résulte du texte modifié de l'article R.433-5 du CCH, semble aussi inclure les contrats de prêt ainsi que les conventions d'administration générale.

Dès lors, les sanctions du non-respect de ces obligations de publicité et de mise en concurrence prévues à l'article R.433-3 du CCH (le remboursement de concours financiers de

l'Etat correspondant aux prestations auxquelles se rapporte l'infraction constatée) sont inapplicables dans les cas où il n'existe aucun concours financier.

Une adaptation de la réglementation serait nécessaire afin de définir clairement le champ d'application des obligations qui pèsent sur les organismes privés et les SEM, ainsi que les sanctions à appliquer, y compris lorsqu'il n'est fait appel à aucun concours financier de l'Etat.

III - LES LOGEMENTS MEUBLES EN SECTEUR HLM

Par dérogation au principe d'interdiction faite aux organismes d'HLM de louer en meublé ou de sous-louer un logement, meublé ou non meublé, l'article L.442-8 du CCH autorise la location directe de meublés par un organisme d'HLM dès lors qu'il s'agit de logements pour étudiants ou de logements-foyers. Ce cas de location meublée est cependant limitée aux résidences sociales (article R 442-5-1).

D'autres dérogations autorisent également la sous-location en meublé :

- sous-location à titre temporaire à des personnes en difficulté par l'intermédiaire d'associations et aux personnes logées par des centres communaux d'action sociale (L.442-8-1 1^{er} alinéa) ;
- sous-location partielle du logement à des personnes âgées ou handicapées adultes (L.442-8-1 2^{ème} alinéa) ;
- sous-location à titre temporaire à des jeunes par l'intermédiaire d'associations et aux étudiants par l'intermédiaire des CROUS (L .442-8-4).

Par ailleurs, l'avant-dernier alinéa de l'article L.442-8 autorise une majoration du loyer pour tenir compte du prix des meubles, ce prix ne pouvant dépasser le montant du loyer principal. Or, si les dispositions réglementaires confirment que les logements sous-loués par les organismes d'HLM à titre dérogatoire peuvent être meublés (R.353-10), aucune convention-type ni aucun autre texte ne prévoit comment doit être calculé le prix des meubles.

La mission a pu ainsi constater que des organismes utilisaient cette possibilité de majoration du loyer bien au-delà du simple amortissement du prix des meubles.

D'autres organismes d'HLM pratiquent la location meublée directe à des étudiants en majorant également le prix du loyer du prix des meubles sans considération de la valeur de ceux-ci.

La mission considère qu'il est indispensable de réglementer la fixation du prix des meubles des logements loués ou sous-loués meublés afin d'éviter les dérives constatées.

D'autre part, la mission constate que les logements sous-loués, meublés ou non meublés, par les organismes d'HLM peuvent être conventionnés (article L.442-8-3 et L.442-8-4 dernier alinéa), mais qu'aucun texte ne précise que le montant maximum des loyers prévus par la convention s'applique aux sous-locataires. Au contraire, l'article L.353-20, applicable aux bailleurs privés, issu de la loi exclusion, qui impose le respect du loyer maximum des conventions aux sous-locations meublées ou non, a écarté les organismes HLM de son champ d'application.

Il en résulte un dispositif de fixation des loyers des logements meublés HLM particulièrement peu lisible.

Appendice PRESENTATION DE LA MILOS

LE LOGEMENT SOCIAL : UN ENJEU ESSENTIEL

L'Etat joue, dans la définition et la mise en œuvre de la politique du logement, facteur de cohésion sociale et expression de la solidarité nationale, un rôle moteur.

Les sommes engagées chaque année à ce titre sont considérables, de l'ordre actuellement de 12,2 milliards d'euros d'aides personnelles et de 8,2 milliards d'euros d'aides aux constructeurs. Une part importante de ces aides concerne directement le parc locatif social, construit et géré par des opérateurs autonomes, au premier rang desquels figurent les organismes d'HLM proprement dits, dont c'est la mission principale.

L'Etat apporte à ces opérateurs, sous forme de subventions, de prêts à taux privilégiés ou d'aménagements fiscaux, les moyens nécessaires pour réaliser des logements de qualité accessibles aux ménages à ressources modestes. En contrepartie, il impose des règles strictes pour la réalisation et la gestion de ces logements.

A l'heure actuelle, le parc locatif social comporte près de quatre millions de logements, soit environ 17% des résidences principales en France. Les opérateurs sociaux ont en outre construit quelque 1,5 million de logements destinés à l'accession à la propriété.

La répartition du parc s'établit, au sein des organismes d'HLM, de la façon suivante :

- 325 **sociétés anonymes**, employant au total 27 500 salariés, gèrent 1,7 million de logements locatifs occupés par plus de 4,5 millions de personnes ;
- 293 **offices publics d'HLM** et **offices publics d'aménagement et de construction**, employant près de 40 000 salariés, gèrent plus de 2,1 millions de logements locatifs et hébergent ainsi 5 millions de personnes ;
- 157 **sociétés coopératives** ont réalisé près de 300 000 logements (pour plus de 96% en accession) et une centaine de **sociétés anonymes de crédit immobilier** ont contribué à la réalisation de 180 000 autres.

Interviennent également dans le domaine du logement social, bien que n'appartenant pas à la catégorie des organismes HLM :

- plus de 300 **sociétés d'économie mixte** ayant une activité immobilière, se traduisant par la gestion d'environ 520 000 logements locatif et un total de plus de 100 000 logements réalisés ;
- le **monde associatif** dont certains acteurs peuvent, depuis la loi du 30 mai 1990, dite "loi Besson", être agréés pour le logement des défavorisés.

Du bon usage que ces différents organismes font des crédits publics dépend largement la réalisation des objectifs de l'Etat. Il importe donc de pouvoir, au delà du suivi permanent assuré par les préfets, en évaluer l'activité et en contrôler la gestion.

LE ROLE SPECIFIQUE DE LA MILOS, STRUCTURE INTERMINISTERIELLE

La Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) est la seule mission d'inspection dont le champ exclusif d'intervention nationale est le logement social. Elle seule procède, à intervalles réguliers, à une évaluation d'ensemble de la gestion des organismes. Elle dispose pour ce faire d'une prérogative fondamentale qui est l'exercice du **contrôle sur place**.

La MIILOS, créée par le décret n° 93-238 du 22 février 1993, est placée sous l'autorité conjointe du **ministre chargé du logement** et du **ministre chargé des finances**, représentés au sein d'un **comité directeur**. Celui-ci est composé :

- au titre du ministère chargé du logement, d'un représentant de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, d'un représentant du conseil général des ponts et chaussées et d'un représentant de la direction du personnel et des services ;
- au titre du ministère chargé des finances, d'un représentant de la direction du Trésor, d'un représentant de la direction générale de la comptabilité publique et d'un représentant de la direction du budget.

Le comité directeur, qui se réunit deux fois par an, définit les priorités du programme d'inspection de la Mission, examine les travaux réalisés par celle-ci, en approuve le rapport annuel d'activité et se prononce sur les propositions concernant les suites à donner aux rapports de contrôle ; il peut déléguer cette dernière fonction à une commission ad hoc, la **commission permanente des suites**.

L'intervention de la MIILOS est fondée sur les dispositions législatives du code de la construction et de l'habitation (CCH), récemment modifiées et complétées par la loi Solidarité et renouvellement urbains sur plusieurs points essentiels :

- définition de l'objet des contrôles ;
- extension du champ du contrôle aux sociétés d'économie mixte et aux associations ;
- précisions sur les modalités du contrôle.

Le chef de la MIILOS et son adjoint sont nommés par arrêté conjoint des deux ministres, sur proposition, respectivement, du ministre chargé du logement et du ministre chargé des finances.

Pour la réalisation des missions qui lui sont confiées, la MIILOS dispose de quelque 130 agents, appartenant en majorité à la catégorie A de la fonction publique, dont les trois quarts sont directement affectés à l'activité de contrôle (vérificateurs). Ces agents sont répartis entre le siège et **huit délégations territoriales interrégionales** (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris et Toulouse), dont chacune est placée sous la responsabilité d'un ou plusieurs chargés de mission d'inspection et auxquelles sont rattachés, en nombre sensiblement proportionnel au nombre d'organismes à contrôler, les vérificateurs.

OBJET , CONTENU ET DEROULEMENT DU CONTROLE

La MIILOS a pour mission de vérifier que les subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat sont utilisés conformément à leur objet et que les organismes respectent les dispositions législatives et réglementaires régissant leur mission de construction et de gestion du logement social. A cette fin, ses agents sont spécialement **habilités** par les ministres à exercer le contrôle sur place.

Les inspections font l'objet d'une programmation annuelle arrêtée par le chef de la mission interministérielle dans le cadre des orientations définies par le comité directeur. La mise au point du programme s'effectue en étroite collaboration avec les préfets (directeurs régionaux et départementaux de l'équipement). Le choix des organismes à contrôler vise à satisfaire tout à la fois l'objectif d'un renouvellement régulier du contrôle (en principe tous les cinq ans, ce qui implique la réalisation de quelque **200 contrôles chaque année**) et les exigences conjoncturelles (demandes particulières du comité directeur ou des préfets, existence d'indices alarmants concernant tel ou tel opérateur...).

Avant l'engagement des opérations, les dirigeants de l'organisme sont avertis du contrôle dont celui-ci va faire l'objet de telle sorte qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, se faire assister de tout conseil de leur choix

Concrètement, les investigations, qui durent en moyenne deux mois, sont effectuées, sous la direction d'un **chargé de mission d'inspection**, le plus souvent par une équipe de deux **vérificateurs**. Elles portent d'une part sur les aspects administratifs (fonctionnement des organes sociaux, organisation interne...), techniques (exploitation, entretien et développement du patrimoine) et sociaux (politique de peuplement, loyers et charges...), d'autre part sur les aspects comptables et financiers (contrôle de la sincérité et validité des comptes, analyse de la situation financière...) de l'activité de l'organisme. Les responsables de l'organisme sont tenus de déférer à toute demande de documents, renseignements ou justificatifs qui leur est présentée par les agents habilités de la MILOS.

LE CARACTERE CONTRADICTOIRE DE LA PROCEDURE DE CONTROLE

Au terme de l'analyse et de l'exploitation des éléments recueillis, l'équipe de contrôle établit un **rapport provisoire** comportant une synthèse et des annexes venant en appui des observations auxquelles les dirigeants de l'organisme sont invités à répondre. Ils disposent pour ce faire d'un délai d'un mois à compter de la date de réception du rapport provisoire qui leur est adressé par le chargé de mission d'inspection responsable du contrôle.

La réponse de l'organisme est intégrée en deuxième colonne au rapport ; elle donne lieu à son tour, en troisième colonne, à une réponse de l'administration qui clôt la phase contradictoire. L'ensemble constitue le **rapport définitif** du contrôle, qui est adressé au président de l'organisme et transmis aux ministres chargés respectivement du logement et des finances ainsi que, pour information, au préfet du département du siège de l'organisme.

LES SUITES AU RAPPORT DE CONTROLE

La loi fait désormais obligation au président de l'organisme de communiquer le rapport aux membres du conseil d'administration (ou de l'organe délibérant en tenant lieu) et de le soumettre à **délibération** lors de la plus proche réunion de celui-ci. Cette délibération est adressée au préfet du département du siège.

Dans le même temps, la commission permanente des suites, qui se réunit en principe dix fois par an, examine les propositions de suites administratives au rapport formulées par la MILOS et les soumet aux ministres. La loi SRU a étendu la gradation des sanctions applicables en cas d'irrégularités graves ou de fautes graves de gestion (suspension ou révocation d'un ou plusieurs membres du conseil d'administration, mise sous administration provisoire, dissolution de l'organisme...) et a prévu des sanctions pécuniaires pour les manquements aux règles d'attribution et d'affectation des logements.

La **mise en œuvre des suites décidées par les ministres** (sanctions administratives ; mesures de remise en ordre) est confiée au **préfet** par le ministre chargé du logement (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction). Le préfet, ayant reçu par ailleurs la délibération du conseil d'administration de l'organisme, est en mesure d'apprécier si les dispositions prises par celui-ci sont de nature à répondre aux observations du rapport de contrôle. Il peut, si nécessaire, **mettre l'organisme en demeure** de procéder, dans un délai déterminé, à la rectification des irrégularités ou carences qui avaient été constatées.

La mise en œuvre des sanctions et des éventuelles mesures de redressement fait l'objet d'un suivi ministériel.

Enfin, sans préjudice des suites administratives, la MILOS peut, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, communiquer au **procureur de la République** les constats susceptibles de recevoir une qualification pénale.

Annexe 1
ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DEFINITIF EN 2000
(par région)

Nature	Région	Organisme
Divers	Alsace	Association ANARF
OPHLM	Alsace	O.P.M. DE HUNINGUE
OPHLM	Alsace	O.P.M. DE SAINT LOUIS-HABITAT
OPHLM	Alsace	OPM SAINTE MARIE-AUX-MINES
OPHLM	Alsace	OPUS-67
SA	Alsace	SA NOUVEAU LOGIS DE L'EST
SCP	Alsace	SCL LOGTS POPULAIRE SOCOLOPO
SEM	Alsace	SEM HABITATION MODERNE
SEM	Alsace	STE INVEST.IM.HAGUENEAU-&-env
SEM	Alsace	HABITAT MODERNE DE REICHSTETT
Divers	Aquitaine	GIE GROUPE LOGEMENT 47
Divers	Aquitaine	SCI DE LACQ ET DE SA REGION
ODHLM	Aquitaine	O.P.D DU LOT-ET-GARONNE
OPAC	Aquitaine	O.P.A.C GIRONDE-HABITAT
SA	Aquitaine	S.A DE LA DORDOGNE
SA	Aquitaine	S.A COLIGNY
SEM	Aquitaine	SEM DE CONSTRUCT.DE BRUGES
OPHLM	Auvergne	O.P.M. DE MONTLUCON
SA	Auvergne	SCIC HABITAT AUV. ET BOURBONNAIS
SA	Basse Normandie	SA DU COTENTIN
SA	Basse Normandie	S.A. COUTANCES-GRANVILLE
SA	Basse Normandie	SA HLM HPE 14
SCP	Basse Normandie	SCP COPROCAL
SEM	Basse Normandie	SAEIM DE LISIEUX
SEM	Basse Normandie	SEMI DE L'arrond.de CHERBOURG
OPAC	Bourgogne	OPAC 89
SA	Bourgogne	S.A FOYER DIJONNAIS
SA	Bourgogne	S.A. DE LA NIEVRE
SA	Bourgogne	S.A. YONNE-HABITATIONS
SCLA	Bourgogne	SCLA MAISON POUR TOUS
SCP	Bourgogne	SCP CASTORS HABITAT BOURGOGNE
SCP	Bourgogne	SCP UN LOGIS-POUR-TOUS
SCP	Bourgogne	S.C.P. LE TOIT BOURGUIGNON
OPAC	Bretagne	OPAC QUIMPER & CORNOUAILLE
OPHLM	Bretagne	O.P.M. DE FOUGERES
SA	Bretagne	S.A. LE FOYER D'ARMOR
SCP	Bretagne	SCP HABITATION FAMILIALE BRETONNE
SCP	Bretagne	SCP DU MORBIHAN
SCP	Bretagne	S.C.P LE LOGIS BRETON
SCP	Bretagne	S.C.P HAB.FAM.LORIENT BREST
ODHLM	Centre	O.P.D DU CHER
OPAC	Centre	OPAC D'INDRE ET LOIRE
SA	Centre	S.A. IMMOBILIERE-VAL-DE-LOIRE
SA	Centre	S.A DE PITHIVIERS(SIAP)
SA	Centre	SA HABITAT 2036

Nature	Région	Organisme
OPAC	Champagne	OPAC DEPARTEMENT DE L'AUBE
OPAC	Champagne	OPAC CHALONS-EN-CHAMPAGNE
OPHLM	Champagne	O.P.M. DE ST. DIZIER
SA	Champagne	S.A. LE FOYER REMOIS
SCP	Champagne	S.C.P LE COIN DU FEU-HABITAT 2000
SEM	Champagne	STE IM. AME. BAR / AUBE SIABA
OPAC	Franche Comté	O.P.A.C.. DE LA HAUTE SAONE
OPHLM	Franche Comté	O.P.M. DU DOUBS
SA	Franche Comté	S.A. DE LA HAUTE SAONE
SA	Haute Normandie	S.A. CIFN DIALOGUE
SA	Haute Normandie	S.A. GOURNAISIENNE
SA	Haute Normandie	S.A. DE L'ESTUAIRE DE LA SEINE
SA	Haute Normandie	S.A. DU GRAND QUEVILLY
SEM	Haute Normandie	SEM D'ELBEUF
SEM	Haute Normandie	SEM DE PETIT QUEVILLY
Divers	Ile de France	SIEMP/Opération PLI
Divers	Ile de France	Fondation LEBAUDY
Divers	Ile de France	ASSOCIATION FREHA
Divers	Ile de France	ASSOCIATION PROLOG
ODHLM	Ile de France	OF.DEPART. DE L'ESSONNE
OPHLM	Ile de France	O.P. DE SURESNES
OPHLM	Ile de France	OP DE THIAIS
OPHLM	Ile de France	O.P. DE ST. OUEN
OPHLM	Ile de France	OP DE JOINVILLE-LE-PONT
OPHLM	Ile de France	OP DE CACHAN
OPHLM	Ile de France	O.P. DE PUTEAUX
OPHLM	Ile de France	O.P. DE CLAMART
OPHLM	Ile de France	O.P. DE ROSNY-SOUS-BOIS
OPHLM	Ile de France	OPI D'ARCUEIL-GENTILLY
OPHLM	Ile de France	OPM HLM DE MAISON-ALFORT
SA	Ile de France	S.A. FRANCAISE DES HABITATIONS ECONOMIQUES
SA	Ile de France	S.A. LE FOYER NOISEEN
SA	Ile de France	S.A. LE NOUVEAU LOGIS
SA	Ile de France	S.A. RESID.LOGT.FONCTIONNAIRE
SA	Ile de France	S.A. LOGIS SOCIAL VAL D'OISE
SA	Ile de France	S.A. BATIGERE IDF
SA	Ile de France	S.A. PROP.FAMIL.ILE-DE-FRANCE
SA	Ile de France	S.A. DE L'ARCHE
SA	Ile de France	S.A. LE FOYER POUR TOUS
SA	Ile de France	S.A. HABITAT SOCIAL FRANCAIS
SA	Ile de France	S.A. FRANCE HABITATION
SCP	Ile de France	SCP DE CHELLES ET DE LA BRIE
SEM	Ile de France	SAIEM DU FOND DES GROUX
SEM	Ile de France	SEM DE MARLY LE ROI SEMARO
SEM	Ile de France	SEM BLANC-MESNIL SOBEGIM
SEM	Ile de France	SEM DE VILLENEUVE
SEM	Ile de France	SEM DE BAGNEUX SEMABA

Nature	Région	Organisme
SEM	Ile de France	SEM GARENNE-COLOMBES
SEM	Ile de France	S.A.E.M. INTEP.R.PARIS SEMIDEP
SEM	Ile de France	SEM BONNEUIL/MARNE SEMABO
Divers	Languedoc	ASS. CENTRE D'AMELIORATION DU LOGEMENT
ODHLM	Languedoc	O.P.D DE L'AUDE
OPAC	Languedoc	O.P.A.C DE MONTPELLIER
OPHLM	Languedoc	O.P.M DE BEZIERS
OPHLM	Languedoc	O.P.M.DE LA GRAND-COMBE
SA	Languedoc	SA FINANCIERE DE L'IMMOBILIER HABITAT
SA	Languedoc	S.A LANGUEDOC-LOGIS
SA	Languedoc	S.A LOZERE-HABITATIONS
SA	Languedoc	S.A.AUDOISE-ET-ARIEGEOISE
OPHLM	Limousin	O.P.M. DE LIMOGES
SA	Limousin	SA DU C.P.I.DU LOGT. LIMOUSIN
OPAC	Lorraine	O.P.A.C. DE NANCY
OPAC	Lorraine	OPAC DE MEURTHE ET MOSELLE
OPHLM	Lorraine	OPD DE LA MEUSE
OPHLM	Lorraine	O.P.M. DE TOUL
SA	Lorraine	SA FOYER MINEUR ET COMBATTANT
ODHLM	Midi Pyrénées	O.P.D. DE TARN-ET-GARONNE
OPHLM	Midi Pyrénées	O.P.M DE RODEZ
SA	Midi Pyrénées	SA NOUVEAU LOGIS MERIDIONAL
SA	Midi Pyrénées	SA TOIT FAMILIAL DES HAUTES PYR.
Divers	Nord Pas de Calais	PACT DE LILLE
Divers	Nord Pas de Calais	CAL PACT DE L'AVESNOIS
OPAC	Nord Pas de Calais	OPAC DE VALENCIENNES
OPAC	Nord Pas de Calais	OPAC DE ROUBAIX
SA	Nord Pas de Calais	SA DU PAS DE CALAIS ET NORD
SA	Nord Pas de Calais	S.A. LE LOGEMENT RURAL
SA	Nord Pas de Calais	S.A. LOGIS-62
SCLA	Nord Pas de Calais	S.C.L.A. CHACUN CHEZ SOI
SCP	Nord Pas de Calais	S.C.P.COPRONORD-62
SEM	Nord Pas de Calais	SAEMIC D'HENIN-BEAUMONT
SEM	Nord Pas de Calais	SEM ARTOIS-DEVELOPPEMENT
Divers	P.A.C.A.	SARL ULIS
Divers	P.A.C.A.	GIE/GROUPE DELTA-LOGIS
Divers	P.A.C.A.	SCI COTE D'AZUR
ODHLM	P.A.C.A.	O.P.D DU VAR
OPAC	P.A.C.A.	O.P.A.C DE MARSEILLE-Habitat
OPHLM	P.A.C.A.	O.M AIX-EN-PROVENCE (OPAC Pays d'Aix-Habitat)
OPHLM	P.A.C.A.	OPM NICE ET ALPES-MARITIMES
OPHLM	P.A.C.A.	OP communal de TOULON
SA	P.A.C.A.	SA PROVENCE-LOGIS
SEM	P.A.C.A.	GEST. IMMOB. MARSEILLE SOGIMA
SEM	P.A.C.A.	SAIEM DE DRAGUIGNAN
SEM	P.A.C.A.	SEM ST LAURENT DU VAR
OPHLM	Pays de Loire	O.P.M DE SAINT-NAZAIRE HABITAT
OPHLM	Pays de Loire	O.P.D. DE LA VENDEE

Nature	Région	Organisme
OPAC	Pays de Loire	OPAC SARTHE-HABITAT
OPAC	Pays de Loire	OPAC DE CHOLET
SA	Pays de Loire	S.A. ANJOU CASTORS
SA	Pays de Loire	SA LE FOYER VENDEEN
SA	Pays de Loire	SA ESPACE DOMI.LA NAVALE
SA	Pays de Loire	S.A.ESPACE DOM.HLM ST NAZAIRE
SA	Pays de Loire	S.A. LE FOYER MODERNE
SCP	Pays de Loire	SCP LES CASTORS ANGEVINS
SCP	Pays de Loire	SCP LE COTTAGE ANGEVIN
SCP	Pays de Loire	SCP VENDEENNE DU LOGEMENT
SCP	Pays de Loire	SCP COIN DE TERRE ET FOYER
SEM	Pays de Loire	NANTES DEVELOPPEMENT CONSTR.
SEM	Pays de Loire	SEM DE LA SARTHE SECOS
OPAC	Picardie	OPAC DE SOISSONS
OPAC	Picardie	OPAC OISE-HABITAT
SACI	Picardie	SCI DE PICARDIE
SCP	Picardie	SCP COMPIEGNE ET SA REGION
OPAC	Poitou Charentes	OPAC DU NORD DEUX SEVRES
OPAC	Poitou Charentes	OPAC DE POITIERS
OPAC	Poitou Charentes	OPAC DE LA VIENNE
SA	Poitou Charentes	S.A. REGIONALE DE POITIERS
SA	Poitou Charentes	S.A. DES DEUX-SEVRES
SA	Poitou Charentes	SA FOYER DE CHARENTE MARITIME
SCLA	Poitou Charentes	SCP LE TOIT CHARENTAIS
SCP	Poitou Charentes	SCP POITOU-CHARENTES
SEM	Rhône Alpes	SEMCODA (opération d'Ars)
Divers	Rhône Alpes	ASSOCIATION ALUA
OPAC	Rhône Alpes	OPAC DE LA HAUTE SAVOIE
OPAC	Rhône Alpes	OPAC LOIRE HABITAT
OPHLM	Rhône Alpes	OPM. AMBERIEU-EN-BUGEY
SA	Rhône Alpes	S.A. ALLOBROGES HABITAT
SA	Rhône Alpes	S.A CITE NOUVELLE
SA	Rhône Alpes	SA LOGEMT ALPES RHONE SOLLAR
SA	Rhône Alpes	SA HABITAT RHONE-LOIRE
SA	Rhône Alpes	SA Rég.Lyon.GABRIEL ROSSET
SA	Rhône Alpes	S.A.SAGECO HLM RHONE-ALPES
SCLA	Rhône Alpes	SCLA FOYER ROMANAIS-PEAGEOIS
SCP	Rhône Alpes	S.C.P. ISERE HABITAT
SCP	Rhône Alpes	S.C.P.SAVOISIENNE
SCP	Rhône Alpes	S.C.P. LOGICOOP
SEM	Rhône Alpes	SA CONST. DE ST FONTS SOCFONS
SEM	Rhône Alpes	VILLEURB.D'URBAN. SVU
SEM	Rhône Alpes	CONST. DE VENISSIEUX SACOVIV
SEM	TOM-DOM	Prom.Imm.REUNION SEMPRO
SEM	TOM-DOM	IMM.DEP.DE LA REUNION SIDR
SEM	TOM-DOM	IMMO. LA MARTINIQUE SIMAR

Annexe 2 GLOSSAIRE DES ABREVIATIONS ET TERMES SPECIFIQUES UTILISES

APL	: aide personnalisée au logement
BOLERO	: "Base d'Observation du Logement : Etude et Référencement des Organismes" - base de données informatique destinée au suivi permanent des organismes de logement social
CA	: chiffre d'affaires
CCH	: code de la construction et de l'habitation
CCMI	: contrat de construction de maison individuelle
CIL	: comité interprofessionnel du logement
Contrôle conjoint	: contrôle effectué par la MILOS avec la participation de vérificateurs du Trésor Public
CPS	: contrat de prestation de services
CROUS	: centre régional des œuvres universitaires et scolaires
FSL	: fonds de solidarité pour le logement
GIE	: groupement d'intérêt économique
HLM	: habitation à loyer modéré
kF	: millier de francs
MF	: million de francs
OPAC	: office public d'aménagement et de construction
OPHLM	: office public d'HLM
PACT	: protection, amélioration conservation et transformation
PAP	: prêt pour l'accession à la propriété
SACI	: société anonyme de crédit immobilier
SA d'HLM	: société anonyme d'HLM
SCCC	: société civile coopérative de construction
SCI	: société civile immobilière
SCLA	: société anonyme coopérative de location-attribution
SCOP	: société coopérative ouvrière de production
SCP	: société coopérative de production
SEM	: société d'économie mixte
SRU (loi)	: loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
VEFA	: vente en l'état futur d'achèvement

