

MISSION INTERMINISTERIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL

Extraits du Rapport annuel d'activité 2001

Juin 2002



ministère
de l'Équipement,
des Transports,
du Logement,
du Tourisme
et de la Mer

MISSION INTERMINISTERIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL

Extraits du rapport annuel d'activité 2001

Juin 2002

Grande Arche – Paroi Nord – 7^{ème} étage
92055 La Défense – Cedex 04
Tél : 01.40.81.21.07
Fax : 01.40.81.21.78
Mél : Miilos@equipement.gouv.fr

Sommaire

Préambule	7
CHAPITRE 1 : LA TENUE DE LA COMPTABILITE DES ORGANISMES CONTROLES	9
1. <i>Une maîtrise insuffisante des règles comptables</i>	9
2. <i>Anomalies ou irrégularités les plus graves</i>	10
3. <i>Une absence d'anticipation sur les besoins et les contraintes de la gestion patrimoniale.....</i>	11
4. <i>Une méconnaissance des besoins de financement au regard de l'activité de maîtrise d' ouvrage.....</i>	12
5. <i>Conclusion</i>	13
CHAPITRE 2 : EXAMEN DES CONDITIONS MATERIELLES D'EXERCICE DE LA FONCTION DE DIRIGEANT D'ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX	15
1. <i>Les atteintes au principe du mandat gratuit des administrateurs d' organismes d' HLM.....</i>	15
2. <i>Les atteintes au statut de la fonction publique territoriale et aux règles du code de la construction et de l' habitation concernant les directeurs d' offices publics d' HLM.....</i>	17
3. <i>Les atteintes aux règles du code de commerce concernant la situation du directeur général de société anonyme d' HLM ou de société d' économie mixte.....</i>	18
4. <i>Conclusion</i>	19
Annexe 1 : <i>Exemples d'anomalies relevées</i>	21
CHAPITRE 3 : ENSEIGNEMENTS DEGAGES DES CONTROLES D'ASSOCIATIONS ADHERENTES DU MOUVEMENT PACT ARIM	23
1. <i>Présentation générale</i>	23
2. <i>Les principaux enseignements issus de l'analyse des rapports de contrôle de PACT.....</i>	24
3. <i>Les enseignements issus de l'analyse des rapports des unions d'économie sociale (UES).....</i>	27
4. <i>Conclusion</i>	28
CHAPITRE 4 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DEGAGES DES CONTROLES DES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE IMMOBILIERES REALISES PAR LA MILOS.....	31
1. <i>Le contexte</i>	31
2. <i>Les principaux enseignements</i>	32
3. <i>Conclusion</i>	38
CHAPITRE 5 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DEGAGES DES CONTROLES DES ORGANISMES D' HLM ET ASSIMILES DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DE PROXIMITE	39
1. <i>Le contexte</i>	39
2. <i>Les organismes n' ayant pas pris la mesure des enjeux sont minoritaires.....</i>	40
3. <i>La plupart des organismes manifestent une volonté réformatrice indiscutable mais sans s' être donnés tous les moyens pour une reprise en main durable</i>	41
4. <i>Des exemples d' organismes d' HLM aux actions particulièrement probantes.....</i>	43
5. <i>Conclusion</i>	45
Appendice : Présentation de la MILOS.....	47
Annexe : Organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2001 (par région).....	51
Glossaire des abréviations et termes spécifiques utilisés	55

Préambule

En application de l' article L 454I du code de la construction et de l' habitation, et du décret 93-236 du 22 février 1993, la Mission interministérielle d' inspection du logement social est investie d' une mission de contrôle du domaine du logement social. La finalité du contrôle "est de vérifier l' emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l' Etat et le respect par les organismes contrôlés des dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur mission de construction et de gestion du logement social. Elle peut également procéder à une évaluation d' ensemble de l' activité consacrée à cette mission, dans ses aspects administratifs, techniques, sociaux, comptables et financiers".

Pour les pouvoirs publics, le logement destiné aux personnes de ressources modestes est un enjeu essentiel pour la cohésion sociale. De fait, près d' un quart de la population française vit dans le parc locatif social. Il importe donc de mesurer l' efficacité de l' action des organismes gestionnaires, bénéficiaires de crédits publics, au regard des besoins évolutifs des locataires. L' objectif est d' éclairer les choix des décideurs publics en mettant en lumière les anomalies ou abus de gestion faisant obstacle à une politique publique soucieuse de l' intérêt général. Dans le cadre de cette démarche, le rapport d' activité de l' année 2001 s' attache pour l' essentiel à présenter, selon une approche thématique, les principaux enseignements des constats opérés durant l' année considérée.

L' année 2001 s' est traduite par une certaine continuité dans le nombre de contrôles produits :

- 171 contrôles ont été ouverts,
 - 193 rapports provisoires ont été adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire,
 - 189 rapports définitifs ont été produits et diffusés aux autorités ayant à en connaître.
- Plus de la moitié de ces rapports, soit 113, ont concerné 55 offices publics (42 offices publics d' habitation à loyer modéré OPHLM- et 13 offices publics d' aménagement et de construction -OPAC-) ainsi que 58 sociétés anonymes d' HLM (SAHLM), soit les deux familles de bailleurs majoritaires dans le secteur du logement social.
- Les 76 autres rapports d' inspection ont concerné 33 sociétés d' économie mixte immobilières, 25 sociétés coopératives d' HLM, 9 associations, 4 unions d' économie sociale (UES), 2 groupements d' intérêt économique (GIE), 2 sociétés anonymes HLM de crédit immobilier (SACI) ainsi qu' un contrôle d' opération.

Sur ces 189 contrôles, 30 ont été réalisés conjointement avec le Trésor Public.

Le rapport d' activité 2001 est pour l' essentiel constitué de cinq ~~systèmes~~ thématiques s' appuyant sur une analyse systématique et approfondie des contrôles produits au cours de cet exercice et se nourrissant également, pour trois d' entre-elles, des rapports produits antérieurement.

Les deux premiers thèmes insérés, déjà traités dans le rapport d' activité 2000, à savoir "la tenue des comptes" des organismes et "les conditions matérielles d' exercice de la fonction de dirigeant d' organismes de logements sociaux", constituent respectivement les chapitres I et II.

Les deux suivants développent les principaux enseignements dégagés de contrôles des associations PACT-ARIM (chapitre III) et des sociétés d' économie mixte immobilières (chapitre IV).

Le dernier thème est consacré aux conditions de mise en œuvre de la gestion de proximité par les organismes d' HLM (chapitre V).

A partir des constats ainsi effectués, dont certains révèlent des dysfonctionnements et des pratiques critiquables résultant parfois d' une réglementation inadaptée, la MIILOS entend contribuer à éclairer les autorités administratives sur la base d' enseignements qu' elle estime utiles à toute prise de décision correctrice ou curative au bénéfice de la gestion du logement social.

Le Chef de la MIILOS

Christian NICOL

La Chef Adjointe de la MIILOS

Jacqueline BOUTIN

Conformément à l' article 8 du décret n° 9336 du 22 février 1993 portant création de la mission interministérielle d' inspection du logement social, le comité directeur de la MIILOS a approuvé le présent rapport d' activité le 14 juin 2002.

Chapitre 1 : La tenue de la comptabilité des organismes contrôlés

1. Une maîtrise insuffisante des règles comptables

La situation observée en 2001 confirme le constat déjà fait les années précédentes, d' une maîtrise insuffisante des règles comptables par un grand nombre d' organismes.

Sur les 186⁽¹⁾ organismes contrôlés par la MILOS et ayant fait l'objet d'un rapport définitif, la mission d'inspection constate que plus des deux tiers d'entre eux présentent une comptabilité déficiente, voire lacunaire au regard des règles normatives qui leur sont opposables.

Sur le plan juridique, le cadre de référence est fixé par l'article L 423-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui prévoit que les règles financières budgétaires et comptables applicables aux organismes d' HLM sont définies par décrets qui eux mêmes renvoient à des instructions comptables.

Le tableau ci-après fait apparaître les tendances suivantes, en pourcentage du nombre total d'organismes contrôlés:

Constats	1999	2000	2001
- comptabilité lacunaire en raison du non-respect des instructions comptables	20%	24%	30%
- tenue de la comptabilité déficiente du fait de l'irrespect de quelques règles d'instructions comptables	25%	41%	42%
- organisation correcte de la comptabilité	55%	35%	28%
TOTAL	100%	100%	100%

La situation apparaît tout aussi peu satisfaisante, voire plus préoccupante que celle observée lors des contrôles opérés en 1999 et en 2000 où respectivement la moitié et le tiers des organismes présentaient une comptabilité s'écartant des normes comptables applicables en la matière. Les explications avancées lors de ces contrôles antérieurs étaient de différentes natures : faible compétence des agents des services ordonnateurs des offices publics HLM, faute d'une filière administrative comptable, fréquence du bénévolat dans le milieu associatif souvent dépourvu de connaissances comptables de base.

L' évolution de l' appréciation de la qualité de la gestion comptable sur plusieurs exercices mérite cependant d'être relativisée, car la programmation des organismes à contrôler chaque année ne repose pas sur une méthode statistique de sélection. L'objectif du rapport d'activité n'est pas de mesurer stricto sensu l'évolution des pourcentages d'anomalies, mais plutôt de dégager l'évolution tendancielle de la qualité de tenue des comptabilités.

Le tableau ci-dessous montre que le pourcentage d'organismes présentant une comptabilité mal tenue est élevé, quelle que soit la nature juridique de ces organismes.

⁽¹⁾ Trois rapports de l' année 2001 n' ont pas pu être exploités dans le cadre de cette enquête du fait de leurs particularités.

Pourcentage d'organismes par catégorie juridique présentant une comptabilité lacunaire⁽¹⁾, à l'issue des contrôles effectués au cours des trois dernières années

Type d' organismes	1999	2000	2001
Organismes associatifs	29%	18%	47%
Sociétés d'économie mixte	16%	17%	34%
OPHLM	43%	51%	33%
Sociétés coopératives	24%	15%	28%
SA d'HLM	7%	21%	26%

Le développement qui suit porte sur deux séries de constats. La première (§ 2) présente les anomalies les plus graves dans la tenue de la comptabilité stricto sensu, ayant conduit à des observations de la MILOS. La seconde (§ 3) met en évidence les conséquences de deux carences importantes dans la gestion comptable et financière d'un nombre important d'organismes.

Ces anomalies ou carences se traduisent par un réel déficit d'analyse et de prévision, voire de suivi des opérations, en matière de gestion patrimoniale et pour la définition des besoins de financement qui s'y attachent.

2. Anomalies ou irrégularités les plus graves

Les anomalies ou irrégularités les plus graves sont de deux ordres, révélant d' une part des carences organisationnelles et un non-respect des principes comptables, et d' autre part des erreurs dans le traitement de certaines opérations comptables.

2.1. Les principales observations liées directement aux carences organisationnelles et au non-respect des principes comptables ont été regroupées pour la commodité de la lecture en quatre catégories :

- insuffisance ou tenue lacunaire des documents comptables : 32 cas sur 186 contrôles

Il s'agit essentiellement de la mauvaise tenue des annexes obligatoires (légales ou spécifiques aux organismes d' HLM) qui sont, soit incomplètes, en particulier l'annexe dite littéraire qui n'apporte pas toujours les indications suffisantes sur les méthodes utilisées et surtout leurs changements (calcul d'amortissements par exemple), soit absentes comme les états de l'actif et du passif notamment.

- *image des comptes non fidèle : 22 cas*

Cet ensemble recouvre les organismes où les manquements au respect de certains des principes fondamentaux du Plan comptable général (annualité des exercices, prudence, permanence des méthodes, etc.) ou des instructions comptables spécifiques, conduisent à mettre en doute la sincérité et la régularité des comptes et, par voie de conséquence, du résultat lui-même.

- *organisation comptable déficiente : 21 cas*

(1) Pour des raisons d' homogénéité de comparaison avec les années antérieures, ce tableau traite uniquement des organismes dont la comptabilité est lacunaire et porte donc sur les 30 % de la production annuelle 2001 évoqués au tableau précédent.

Il s'agit essentiellement d'anomalies liées aux lacunes dans l'enregistrement des opérations comptables et en particuliers à leurs retards.

- *fiches de situation comptable et financière mal tenues : un tiers des cas environ.*

Les organismes d' HLM ne répondent pas toujours à l' obligation qui leur est faite d' établir et tenir à jour des fiches de situation financière et comptable par programme (cf. § 3.2).

2.2. Les erreurs ou anomalies relevées dans le traitement des opérations comptables sont regroupées en trois catégories :

- *erreurs d'imputation de comptes : 71 cas*

Les erreurs en la matière les plus fréquemment rencontrées portent sur des intérêts compensateurs non calculés ou non (ou mal) comptabilisés, des subventions d' investissement comptabilisées à l' encaissement, la comptabilisation de charges en immobilisations et vice-versa (dépenses de maintenance ou d' amélioration), des coûts internes non inclus ou inclus à tort dans le prix de revient d' une construction.

- *erreurs dans le calcul des provisions pour risques et charges : 66 cas*

Dans la plupart des cas, il s'agit de provisions pour risques et charges excessives, mais aussi parfois d'une insuffisance de comptabilisation qui révèle une méconnaissance du principe de prudence.

- *erreurs dans le calcul des provisions pour créances douteuses : 38 cas*

Ces erreurs sont réparties de façon à peu près égale entre l'insuffisance et la surévaluation des provisions. Elles peuvent traduire une action volontaire sur le résultat ou une méconnaissance des règles et principes comptables.

3. Une absence d'anticipation sur les besoins et les contraintes de la gestion patrimoniale

Le bailleur est tenu d'entretenir les immeubles loués et d'y faire toutes les réparations nécessaires.

Afin de répondre à ces objectifs, deux mesures techniques intimement liées doivent être prises par les organismes concernés après approbation du conseil d'administration : l'élaboration d'un plan pluriannuel de patrimoine définissant au sein du parc immobilier les travaux de maintenance à réaliser sur un ou plusieurs groupes d'immeubles (intervention lourde sur les ascenseurs, remplacement des menuiseries usées et non étanches, etc.) assortie sur le plan comptable de la fixation de provisions pour les grosses réparations.

La difficulté de la démarche, normalement empreinte de volontarisme social et de prudence comptable, est d'appréhender correctement à la fois les priorités à fixer dans le cadre du plan pluriannuel de patrimoine et le bon niveau de provisions, sans grever excessivement la charge d'exploitation qui en résultera.

Or, la MIILOS a constaté que cet exercice d'anticipation est rarement mené avec la rigueur nécessaire, soit que les organismes n'ont pas élaboré de plan de patrimoine, soit que les organismes ont « sur-provisionné » sans pouvoir justifier de leur choix eu égard aux travaux à entreprendre. Cette situation conduisant à constituer des provisions d'un niveau excessif ayant

le caractère de réserve peut traduire la volonté délibérée d'un organisme de masquer la réalité de sa situation financière, pour minorer par exemple le résultat afin de justifier les augmentations de loyers ou pour solliciter des aides publiques.

De façon numériquement moins significative mais tout aussi préjudiciable pour la vie quotidienne des locataires et la cohésion sociale du quartier, d'autres organismes « sous provisionnent », faute d'avoir su bâtir un plan de travaux à la mesure des enjeux patrimoniaux locaux.

La réglementation comptable applicable en la matière à toutes les entreprises a connu une profonde modification depuis la parution du règlement n° 00-06 émis par le comité de réglementation comptable homologué par l'arrêté du 17 janvier 2001. Ce règlement, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002 indique que les provisions pour risques et charges sont désormais comptabilisées pour des risques clairement identifiés (état du patrimoine) et des dépenses certaines, elles-mêmes précisément définies, mais dont l'échéance et le montant ne peuvent être fixés avec certitude. Cette norme aboutit de facto à rendre obligatoire depuis le début de l'année 2002 un plan de patrimoine justifiant le niveau de la provision pour grosses réparations que le conseil d'administration doit adopter.

La MIILOS observe que cette norme est éloignée dans son contenu des instructions en vigueur définies au début des années 1990 par les ministères de tutelle. En effet, ces instructions se limitent aujourd'hui à exiger des organismes d' HLM l'obligation d'effectuer une dotation annuelle au titre de la provision pour grosses réparations fixée au minimum à 0,60 % de la valeur actualisée des immobilisations locatives avec un différé possible de 5 ans, à partir de l'achèvement des travaux.

Cette distorsion entre les normes, l'une nationale et sectorielle, l'autre large et proche du droit international, mériterait d'être étudiée par les administrations de tutelle pour aboutir à une clarification souhaitable, au vu des pratiques peu rigoureuses observées à ce jour.

4. Une méconnaissance des besoins de financement au regard de l'activité de maîtrise d' ouvrage

Les organismes d' HLM doivent normalement maîtriser toute l'information financière et comptable qui, à moyen terme, leur permet d'apprécier en toute connaissance de cause leur situation financière réelle compte tenu des opérations d' investissement en cours de réalisation.

Dans ce domaine, la MIILOS ne peut que constater en 2001 les mêmes carences que celles déjà pointées successivement en 1999 et 2000. C'est ainsi que les fiches de situation financière et comptable, base de la comptabilité de programmes, sont peu, insuffisamment ou non remplies. Or, la tenue de ces documents est fondamentale pour répondre à deux sujets eux-mêmes essentiels :

- le coût présent et à venir d'un programme locatif,
- le mode de financement initial et actualisé.

L' absence de récapitulatifs fiables sur le coût et les financements des opérations jette l'incertitude sur la capacité réelle de l'organisme à investir dans des opérations futures.

La MIILOS considère que les organismes concernés doivent accorder à la tenue et à la mise à jour régulière de ces données une plus grande attention. En effet, une présentation plus fiable

de la comptabilité de programmes doit permettre aux administrateurs de disposer de tous les éléments nécessaires à la décision.

Enfin, la puissance publique ne saurait se désintéresser de ce sujet dès lors que la comptabilité de programmes est un outil indispensable éclairant sa décision face à toute démarche de transformation, d'extension de compétence ou de financements particuliers émanant de ces mêmes organismes.

5. Conclusion

Bon nombre des organismes contrôlés ne satisfont qu'imparfaitement à la double exigence de rigueur de la tenue comptable et de nécessaire anticipation des besoins évolutifs de gestion patrimoniale, ce qui devrait interpeller leurs administrateurs.

Parmi les voies de progrès possibles figure la réactualisation des instructions comptables, notamment en matière de provision pour grosses réparations, en vue d'harmoniser les règles applicables au secteur du logement social avec les normes édictées par le comité de réglementation comptable.

Chapitre 2 : Examen des conditions matérielles d'exercice de la fonction de dirigeant d'organismes de logements sociaux

Le rapport d'activité de la MIILOS relatif à l'année 2000 avait analysé certains coûts de fonctionnement parfois étrangers à l'objet social des organismes.

Il a semblé intéressant de compléter cette étude par les enseignements tirés des contrôles récents sur les dérives constatées dans les conditions matérielles d'exercice de la fonction de dirigeant d'organismes de logements sociaux.

Cet examen a porté d'une part sur les présidents ou administrateurs (ou membres du conseil de surveillance) des organismes d'HLM qui, selon les règles fixées par le code de la construction et de l'habitation, doivent exercer leur mandat gratuitement, et d'autre part sur les directeurs et directeurs généraux des organismes d'HLM et des sociétés d'économie mixte.

Cette étude rappelle les règles de droit applicables aux différentes catégories de dirigeants et présente les cas où elles ont été transgressées.

1. Les atteintes au principe du mandat gratuit des administrateurs d'organismes d'HLM

1.1. Rappel des règles de droit

A- Un mandat gratuit

Le mandat des présidents et des administrateurs et des membres du conseil de surveillance des organismes d'HLM est gratuit (article R 421-14 du code de la construction et de l'habitation (CCH) pour les OPAC, R 421-56 pour les OPHLM, clause n° 8 des statuts type des SA d'HLM, clause n° 9 des statuts type des SCP d'HLM, clause n° 9 des statuts type des SACI d'HLM, clause n° 7 des statuts type des SCLA d'HLM).

Ce principe de gratuité s'applique à la fonction de directeur général lorsque celui-ci détient un mandat d'administrateur dans les sociétés d'HLM.

B- Une indemnisation limitée de l'activité exercée dans l'intérêt de l'organisme d'HLM

L'indemnisation des dépenses engagées par les administrateurs et membres des conseils de surveillance au titre de leur activité est définie par les articles L 423-13 et R 451-56 du CCH, et par l'arrêté du 3 juillet 1985.

Trois catégories d'indemnités ont prévues au bénéfice des administrateurs et membres du conseil de surveillance :

1°/ L' indemnité forfaitaire allouée aux administrateurs salariés pour compenser les pertes de salaire subies du fait de leur absence pendant les heures de travail à l' occasion de leur participation aux réunions des conseils, du bureau ou des commissions de l' office. Cette indemnité est calculée, depuis le 28 avril 1998, sur la base d' un taux horaire de 7,33 dans la limite de huit heures par jour. L' organisme d' HLM doit également indemniser les membres d' une profession non salariée pour la diminution de revenu ou l' augmentation des charges liée à leur participation aux séances plénières du conseil d' administration d' un organisme d' HLM.

2°/ L' indemnité forfaitaire de déplacement allouée lors de leur participation aux réunions des conseils, du bureau ou des commissions de l' organisme. Le taux de cette indemnité est fixée à 65,55 euros par jour et suit l' évolution de l' indemnité de déplacement journalière de la fonction publique.

3°/ Le remboursement des frais de transports engagés pour se rendre de leur résidence aux réunions des conseils, du bureau ou des commissions de l' organisme. Ces frais sont remboursés sur justificatif, ou au taux de l' indemnité kilométrique fixé pour les déplacements des fonctionnaires s' ils utilisent leur voiture personnelle.

1.2. Les constats de la MILOS en 2001

Les constats opérés par la mission montrent que les règles de droit sont parfois méconnues ou délibérément transgressées :

- attribution au président d' une SA d' HLM d' un forfait annuel déplacement de 1000 € ,
- attribution aux administrateurs d' indemnités de déplacement non conformes à l' arrêté du 31 juillet 1985 (déplacements pour des réunions dont certaines sont fictives),
- attribution de plusieurs indemnités de déplacement pour la même journée alors que ces indemnités ont un caractère forfaitaire journalier,
- attribution au président et au vice-président d' un office d' une indemnité de fonction forfaitaire de 884 euros par an,
- remboursement à un président de conseil d' administration et à un administrateur de voyages à l' étranger dont l' intérêt pour la société n' est pas démontré (voyages d' études au Canada, au Vietnam, au Cambodge, week-end à Stockholm et à Lisbonne...),
- attribution à des présidents de conseil d' administration ou des administrateurs de véhicules de fonction, de cartes d' essence, de téléphones portables, sans qu' il puisse être établi que les dépenses correspondantes sont en rapport avec les missions exercées,
- prise en charge par l' organisme de frais de déplacement d' un invité président et de conjoints d' administrateurs,
- remboursement à un vice-président de voyages en avion à Paris sans rapport avec la fonction exercée et sans compte-rendu au conseil d' administration.

1.3. L' indemnisation des frais engagés par les administrateurs d' organismes d' HLM pourrait être améliorée

A l' occasion des constats d' irrégularités relevées en 2001, qui font l' objet de la synthèse ci dessus, la mission s' est interrogée sur certaines pratiques visant à rembourser aux administrateurs des dépenses qui, bien que non conformes à la lettre même des textes, sont cependant effectuées dans l' intérêt même de l' organisme.

Ainsi, alors que l' application stricte des textes en vigueur limite l' indemnisation des administrateurs à leur participation aux réunions du conseil d' administration, du bureau ou

d' une commission, des organismes étendent cette indemnisation des déplacements à leur participation à un congrès de l' Union nationale des habitations à loyer modéré ou des différentes fédérations d' organismes d' HLM. D' ailleurs, un président d' organisme est indemnisé de ses déplacements pour visiter le patrimoine ou rencontrer les locataires.

La mission considère que, dans le cadre du principe de gratuité de leur mandat, la réglementation pourrait utilement être aménagée afin de rembourser aux administrateurs tous les frais engagés dans l' exercice de leurs fonctions.

Cette clarification devrait permettre de rendre plus manifestes les abus parfois constatés par la MIILOS.

2. Les atteintes au statut de la fonction publique territoriale et aux règles du code de la construction et de l' habitation concernant les directeurs d' offices publics d' HLM

2.1. Rappel des règles applicables

a) Le directeur d' office public d' HLM

Il s' agit d' un fonctionnaire territorial dont la rémunération est fixée statutairement en fonction du nombre de logements gérés.

b) Le directeur général d' OPAC

Il s' agit d' un agent public dont la rémunération est cependant réglementée à l' article R 421-21 du CCH. Lorsqu' elle dépasse un seuil déterminé par les ministres chargés du logement et des finances, elle est fixée sur proposition du conseil d' administration par ces ministres et, dans le cas contraire, par le préfet du département.

c) Les avantages en nature des directeurs d' organismes publics

L' attribution à un directeur d' office ou d' OPAC d' un logement de fonction situé dans le parc conventionné ou bénéficiant du concours financier de l' Etat est contraire aux dispositions des articles L 441-1 et R 441-1 du CCH.

Lorsque l' attribution du logement de fonction est effectuée en dehors du parc social aidé, l' organisme doit démontrer la nécessité absolue de service qui justifie un tel avantage. (Réponse du ministre de la fonction publique n° 21136 JOAN 24 janvier 2000).

L' attribution d' un véhicule de fonction n' est pas autorisée. En revanche, un véhicule peut être attribué, par nécessité absolue de service, mais il ne peut être utilisé à des fins personnelles.

d) Les règles de cumul d'emplois communes aux directeurs d'office et aux directeurs généraux d'OPAC.

Les directeurs d' office et d' OPAC bénéficient d' une dérogation à la règle générale de la fonction publique de non cumul d' emploi public avec un emploi privé, lorsqu' ils

*exercent également les fonctions de direction d' un organisme privé d' HLM.
L' autorisation de cumul est donnée par le ministre chargé du logement.*

2.2. Les constats de la MILOS en 2001

Les contrôles opérés par la mission ont permis les constats suivants :

- l' autorisation ministérielle de cumul d' un emploi de directeur d' office avec celui de directeur général d' un organisme privé d' HLM n' a pas été sollicitée,
- un cumul irrégulier d' emploi public avec un emploi privé (directeur général d' OPAC avec celui de directeur rémunéré d' un GIE),
- des logements de fonctions sont attribués dans le parc social aidé ou, parfois, en dehors du parc social aidé ou conventionné, mais sans qu' une nécessité absolue de service soit démontrée,
- des véhicules de fonction sont attribués à certains directeurs d' offices ou directeurs généraux d' OPAC qui les utilisent aussi bien pour l' exercice de leurs fonctions qu' à des fins privées,
- des frais de déplacement, d' hôtel ou de restaurant sont remboursés au directeur, sans que leur intérêt pour l' organisme soit démontré,
- une prime mensuelle non conforme au statut est attribuée à un directeur d' office de 2900 logements,
- un directeur d' office est promu ingénieur en chef territorial alors que l' office ne comporte que 2400 logements, nombre inférieur au seuil statutaire de 5000 logements nécessaire pour obtenir une telle promotion,
- l' augmentation de la rémunération d' un directeur contractuel est alignée sur l' échelle indiciaire du grade d' attaché territorial alors que l' augmentation de la rémunération du personnel contractuel ne peut être déterminée que par voie d' avenant au contrat.

3. Les atteintes aux règles du code de commerce concernant la situation du directeur général de société anonyme d' HLM ou de société d' économie mixte

3.1. Rappel de quelques règles générales en vigueur

Le droit commun des sociétés commerciales s' applique au directeur général :

- sa rémunération est déterminée exclusivement par le conseil d' administration (art. L 225-53 du code de commerce), celle-ci pouvant comprendre des avantages en nature déclarés fiscalement (logement, véhicule) ;
- il est révocable à tout moment par le conseil d' administration, sur proposition du président (article L 225-55 du code de commerce).

Toutefois dans le cas où le directeur général est en même temps administrateur d' une société d' HLM, il ne peut être rémunéré.

Enfin, l' article L 225-43 du code de commerce interdit au directeur général de se faire consentir par la société un prêt, un découvert de compte courant ou une caution.

3.2. Les constats de la MILOS en 2001

Les contrôles opérés par la mission ont conduit aux constats suivants :

- fixation par le seul président, sans délibération du conseil d' administration, de la rémunération du directeur général,
- prêt attribué à lui-même par un directeur, d' un montant de 100 000●,
- des avantages divers sont attribués à des directeurs généraux partant en retraite sans délibération du conseil d' administration (vente pour un franc symbolique d' un véhicule acquis pour 34.300 ● trois ans plus tôt, attribution d'une indemnité de départ),
- attribution d' une indemnité de licenciement abusive (98 443●) à un directeur salarié exerçant en même temps les fonctions de directeur général,
- embauche d' un agent par un directeur ne disposant pas d' une délégation de signature à cet effet avec attribution d' une rémunération élevée à l' intéressé malgré la situation financière fragile de la société,
- perception des frais de mission pendant un arrêt de travail (2 341 ● durant 14 mois),
- passation, sans mise en concurrence, de contrats avec une entreprise dirigée par un membre de la famille du directeur général,
- passation de contrats avec une entreprise dirigée par le fils du directeur général, le renouvellement annuel systématique permettant, en raison du coût inférieur au seuil réglementaire, d' échapper à la mise en concurrence,
- des dépenses multiples, sans lien avec l' objet social de l' organisme au bénéfice du directeur général ou de ses invités (2188 ● pour assister au tournoi de tennis de Roland Garros, cotisations à des clubs privés, voyages en Malaisie).

La mission a donc constaté de nombreux manquements, parfois délictueux, aux règles en vigueur. S' agissant de sociétés relevant du secteur du logement social, ces abus sont d' autant plus préoccupants que les dirigeants sont à la tête de sociétés chargées d' une mission de service public.

4. Conclusion

Les constats effectués par la MILOS en 2001 sur les conditions matérielles d' exercice de la fonction de dirigeant d' organismes de logements sociaux font apparaître des irrégularités de nature et de gravité très variables : si certaines traduisent une méconnaissance de la réglementation, d' autres sont des transgressions délibérées de règles liées, en particulier, au statut de bailleur social.

Annexe 1 : Exemples d'anomalies relevées

Office public municipal : **président** : véhicule, carte d'essence et téléphone utilisés à titre privé - **directeur** : logement de fonction dans le parc conventionné et dans une autre commune - **directeur technique** : véhicule et carte d'essence utilisés à titre privé

Société anonyme d'HLM: **président** : frais de déplacement et d'hôtel injustifiés dont certains concernent son conjoint - **administrateurs** : frais de déplacement irréguliers

Société anonyme d'HLM: **directeur général** : rémunération non fixée par le conseil d'administration, frais de restaurant élevés et injustifiés.

Office public municipal : **directeur** : logement de fonction dans le parc conventionné

Office public municipal : **directeur** : contrats passés sans mise en concurrence avec une entreprise dont le gérant est son fils

Société anonyme d'HLM: **directeur général** : rémunération non fixée par le conseil d'administration, frais de réception élevés et injustifiés (2188 • pour une loge à Roland Garros, subventions au Lions Club, restaurants, voyages), achat de 3 logements vendus par la société - **administrateurs** : indemnité forfaitaire mensuelle de déplacement irrégulière

Société anonyme d'HLM: **directeur et un chef de service** : indemnités de licenciement négociées critiquables - **directeur** : achat pour 1 F du véhicule de fonction acheté 3 ans plus tôt 225 602 F

OPAC : **président et quelques administrateurs** : indemnités forfaitaires irrégulières

Société d'économie mixte : **directeur** : indemnité de départ à la retraite et cadeau irréguliers, contrats passés avec des entreprises dirigées par des membres de sa famille

Société coopérative d'HLM : **directeur général** : indemnité de départ à la retraite irrégulière - **directeur** : prêts à lui-même irréguliers sans contrat de prêt et sans décision du conseil d'administration, embauche sans délégation d'un membre de sa famille

Office public municipal : **directeur** : promotion irrégulière compte tenu de la taille de l'office, véhicule de service utilisé à titre privé

Office public municipal : **directeur** : rémunération irrégulière, téléphone payé par l'office, véhicule de service utilisé à titre privé

OPAC : **président et vice-président** : indemnités de fonction irrégulières - **directeur général** : cumul d'emplois irrégulier avec emploi rémunéré de directeur d' un GIE

Société anonyme d'HLM: **président** : frais de déplacement irréguliers - **administrateur** : voyages à l'étranger (Cambodge et Vietnam) sans lien avec l'objet de la société - **directeur** : voyages à l'étranger (Canada et Malaisie), frais de déplacement, de restaurant et de téléphone

irréguliers - **ex-directeur** recruté comme chargé de mission : frais de déplacement et de téléphone portable irréguliers

Société anonyme d'HLM : **président** : indemnités de déplacement forfaitaires irrégulières - **directeur général** : véhicule de fonction utilisé à titre privé sans décision du conseil d'administration

Office public municipal : **administrateurs** : cumul irrégulier d'indemnités forfaitaires journalières - **directeur** : utilisation abusive d'un véhicule de service - **responsable du service technique** : logement de fonction dans le parc conventionné

Société d'économie mixte : **directeur** : indemnité de licenciement abusive (98443) lors qu'il exerce des fonctions de directeur général, frais de mission pendant une période d'arrêt de maladie (2341)

OPAC : **président** : frais irréguliers de déplacement, d'hôtel, de restaurant et de téléphone

Société anonyme d'HLM : **président, vice-président et secrétaire général** : frais de déplacement et d'hôtel irréguliers - **secrétaire général** : indemnité de licenciement négociée très favorable

Office public municipal : **directeur** : logement de fonction dans le parc conventionné

Office public départemental : **directeur** : cumul de fonctions sans autorisation - **président** : véhicule de service utilisé à titre privé

Office public municipal : **directeur** : prime irrégulière

Société d'économie mixte : **directeur général** : véhicule de service utilisé à titre privé

Société d'économie mixte : **directeur** : frais injustifiés de restaurant et de cotisation au «Rotary club», avantages en nature non déclarés au fisc

Office public municipal : **président et vice-président** : frais de déplacement abusifs - **directeur** : avantages en nature irréguliers.

Chapitre 3 : Enseignements dégagés des contrôles d'associations adhérentes du mouvement PACT ARIM

Le développement présenté ci-après porte sur 23 associations adhérentes du mouvement PACT ARIM représentant un patrimoine d' environ 8500 logements. En raison du champ de compétence de la MILOS, l' étude s' est limitée à l' analyse administrative, technique, financière et comptable de la maîtrise d' ouvrage et de la gestion de logements sociaux par ces associations pour leur compte ou pour le compte de tiers.

L' analyse a également porté sur cinq rapports d' inspection produits en 2001 relatifs à des unions d' économie sociale (UES) constituées sous l' égide d' associations PACT.

Les appréciations portées dans le présent chapitre ne visent pas à tracer un portrait exhaustif de l' ensemble des associations adhérentes du mouvement PACT puisqu' elles ne concernent que celles d' entre elles qui ont une activité importante de construction ou de gestion de logements sociaux.

1. Présentation générale

1.1. L' origine et l' organisation du mouvement

Le mouvement PACT ⁽¹⁾ARIM ⁽²⁾ s' est développé au lendemain de la dernière guerre, afin de lutter contre les taudis et d' aider les sans-logis et les mal-logés. Ce mouvement associatif a fondé son engagement sur la conviction que le logement est un maillon essentiel de l'insertion sociale et de l'épanouissement des personnes.

Il comporte à ce jour 142 associations relevant du statut de la loi de 1901, regroupées au sein de 23 Unions Régionales PACT, elles-mêmes regroupées au sein de la fédération nationale des centres PACT ARIM qui assure des actions de communication, de formation et d' information au profit de ses membres.

1.2. Les activités

Les activités des associations peuvent être regroupées en quatre domaines principaux :

- La prestation de services pour l' amélioration de l' habitat,
 - les PACT assurent pour le compte de particuliers, propriétaires ou locataires, une assistance administrative, technique et financière pour la réalisation des travaux, à laquelle s' ajoute un rôle de prestataire de services pour le compte notamment de l' Agence Nationale pour l' Amélioration de l' Habitat (ANAH),

⁽¹⁾ PACT : "Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat".

⁽²⁾ ARIM : Association de Restauration Immobilière.

- ils participent à la mise en oeuvre des politiques locales de l' habitat, au suivi animation d' opérations programmées d' amélioration de l' habitat (OPAH) ~~plus~~ compte de collectivités.
- Les actions d' accompagnement social lié au logement et d' insertion par l' habitat dans le cadre des dispositifs nationaux ou locaux (fonds de solidarité pour le logement, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, aide à la médiation locative, gestion locative adaptée...).
- L' activité de maîtrise d' ouvrage visant à développer une offre de logements essentiellement en acquisition amélioration à destination de populations en difficulté du fait de leurs ressources et de leurs modes de vie.
- La gestion locative de leur propre patrimoine ou pour le compte de bailleurs HLM, de particuliers et des unions d' économie sociale (UES) filiales (voir ci-dessous) à destination des plus défavorisés.

1.3. De nouvelles structures qui alourdissent le fonctionnement

L' activité de maîtrise d' ouvrage a connu une évolution importante à compter de 1996. A cette date, certains PACT ont en effet créé, à l' initiative de la Caisse des dépôts et consignations, des structures dissociées telles que SA ou SARL coopératives UES. Ce cadre juridique et l' existence d' un capital social apparaissaient alors mieux adaptés que le statut associatif, aux risques accrus, en raison de la vocation très sociale de l' activité de construction et de gestion de logements.

Les UES se limitent généralement au seul portage patrimonial des programmes financés en PLA très sociaux. Ainsi, les PACT concernés ont cessé toute réalisation de logements financés en PLA très social, tout en devenant sous-traitants pour le compte des UES des activités de maîtrise d' ouvrage et de gestion locative.

2. Les principaux enseignements issus de l'analyse des rapports de contrôle de PACT

2.1. L' accueil d' une population en grande difficulté et souvent "captive"

De manière générale, les PACT logent principalement des populations en difficulté. Il en résulte que 80 à 100 % des occupants bénéficient des aides personnelles au logement qui couvrent l' essentiel, sinon la totalité du montant de la quittance. L' ensemble des contrôles souligne le rôle social tourné essentiellement vers les personnes en situation précaire ou en voie de rupture avec la société.

Exception faite d'un seul PACT, la vacance est réduite ou nulle et la rotation modérée, traduisant à la fois l' insuffisance de l' offre de ce type de logement, le caractère captif de la population logée et la difficile évolution du parcours résidentiel.

2.2. Un patrimoine stratégique au regard de la population logée mais dont la pérennité apparaît fragile

Le patrimoine propre est extrêmement variable d'un PACT à l'autre et varie de 8 à plus de 1 300 logements, représentant en moyenne plus de la moitié des logements gérés.

Seuls quatre des PACT contrôlés (trois dans la région Nord Pas-de-Calais et un en région parisienne) gèrent plus de 1 000 logements. Ce patrimoine répond, par sa spécificité, à des

besoins non satisfaits par ailleurs. Aussi, bien qu'il soit d'une importance modeste en comparaison du patrimoine HLM, ce parc joue souvent un rôle irremplaçable en complément de ce dernier, car il s'accompagne en général de dispositifs d'insertion.

De façon générale, le patrimoine géré est très dispersé, pour l'essentiel constitué de logements individuels acquis et améliorés, sinon de petits collectifs. Il est adapté aux besoins spécifiques des populations logées, voire de ménages préalablement identifiés. Il a bénéficié de financements très sociaux (PLAI, PST de l'ANAH) et, à l'exception d'un organisme, les loyers sont faibles.

L'état d'entretien est généralement jugé satisfaisant pour le parc construit ou acquis récemment. Toutefois, pour les PACT disposant d'un parc plus ancien, des retards dans l'entretien et des cas de vétusté sont observés. Seuls quatre PACT ont établi un plan d'entretien. L'absence de réflexion d'ensemble et de gestion prévisionnelle est fréquemment dénoncée. L'insuffisance de provisions pour grosses réparations mobilisables est soulignée. Tous ces constats font naître des craintes sérieuses pour l'avenir car les risques sont accentués par la nature de l'occupation. En effet, compte tenu des caractéristiques propres de la population logée (difficultés psychologiques, lien ténu avec les règles collectives de la société), il est observé une dégradation plus rapide des logements occupés. Cette situation entraîne un surcoût d'entretien par rapport aux coûts observés dans les organismes de logement social ordinaires.

2.3. Une capacité reconnue à mener des opérations d'acquisition - amélioration

Les analyses ont porté sur la maîtrise d'ouvrage menée par les PACT pour leur propre compte à l'aide, soit des subventions de l'ANAH pour les seuls travaux d'amélioration, soit des financements à l'acquisition-amélioration en PLA très social ou, s'agissant de ces derniers financements, pour le compte des UES à compter de 1996. Le statut privé et l'agrément préfectoral qui leur a été octroyé donnent en effet aux associations le choix entre ces deux sources de financement qu'elles mobilisent en fonction de la nature de l'opération.

Le savoir-faire des PACT en matière d'acquisition - amélioration est d'un bon niveau.

Les prix de revient obtenus sont très modérés grâce à :

- une prospection immobilière souvent efficace qui permet la sélection des meilleures opportunités.
- une remise en état des logements anciens qui se limite souvent aux seuls travaux indispensables à la mise en service.

De façon générale, les rapports concluent à des réhabilitations satisfaisantes et à la mise en service de logements aux normes minimales d'habitabilité, de confort et de sécurité. L'équilibre d'exploitation des opérations est généralement atteint mais en intégrant insuffisamment les besoins de maintenance liés au caractère spécifique du patrimoine. Il est rendu possible par des prix de revient contenus. Il est surtout subordonné à la capacité à mobiliser des aides importantes, dont la recherche et la multiplicité accroissent la complexité du montage des opérations.

2.4. L'analyse de la situation comptable et financière des PACT met en évidence une fragilité importante

Une situation financière fragile

Il ressort des rapports de la MIILOS que les 2/3 des PACT contrôlés présentent une situation financière fragile, voire préoccupante⁽¹⁾, et que les performances des autres PACT, considérés comme sains, sont toujours d'un niveau très nettement inférieur à celles habituellement rencontrées dans l'autre secteur du logement social que constituent les organismes d' HLM.

La rentabilité globale est généralement très faible quand elle n'est pas négative. La lecture des résultats par activité (lorsqu'ils sont disponibles) et l'analyse de la structure du financement des opérations locatives et de leur équilibre prévisionnel d'exploitation laissent supposer que l'activité de bailleur social est souvent comptablement bénéficiaire. Il est vraisemblable qu'elle couvre de fait une partie du déficit des autres activités. A titre d'exemple, l'accompagnement social mobilise un personnel important, or il repose sur des financements de l'Etat et des collectivités locales dont les procédures de mobilisation sont instables, les montants annuels variables et les délais de versement trop longs.

Les principales caractéristiques de l'activité locative sont le faible niveau des loyers, l'hétérogénéité du coût des annuités d'emprunts et le poids des coûts de gestion lié à la taille réduite et à l'occupation très sociale du patrimoine.

Les structures des bilans se caractérisent généralement par une insuffisance de fonds propres⁽²⁾ retirant à due proportion toute possibilité de mobilisation des provisions pour risques et charges, en particulier celles relatives aux grosses réparations. Le niveau des fonds de roulement est fréquemment insuffisant pour assurer un fonctionnement sécurisé et l'insuffisance de ressources longues est dans ce cas couverte par le recours onéreux à des crédits à court terme.

On remarquera, en outre, que les risques financiers ne sont pas mutualisés par un fonds de garantie comparable à celui existant pour les organismes HLM, via la caisse de garantie du logement locatif social.

Une absence de cadre réglementaire comptable adapté :

Les contrôles de la MIILOS relèvent que, si les comptabilités des PACT ne sont pas intrinsèquement mal tenues, les règles comptables utilisées apparaissent très hétérogènes entre les organismes et ne sont pas toujours adaptées pour permettre de mesurer leur niveau réel d'activité et de performance.

Cette situation est la conséquence d'une absence de cadre réglementaire spécifique. On remarquera que si la comptabilité des PACT est régie depuis le 1^{er} janvier 2000 par le plan comptable des associations, cette réglementation reste trop générique pour intégrer les spécificités relatives à la comptabilisation de l'activité de maîtrise d'ouvrage et de gestion locative. On notera également que la Fédération Nationale des Centres PACT ARIM ne propose à ce jour à ses adhérents que l'utilisation d'un seul plan de comptes (plan comptable

⁽¹⁾ 2 ou 3 PACT étaient proches de la cessation de paiement au moment de leur contrôle.

⁽²⁾ 6 associations présentent une situation nette négative

d'octobre 1992 actualisé en 2000). Ainsi, contrairement au secteur HLM, les éléments essentiels suivants ne sont pas réglementés :

- Obligation et modalités de tenue d'une comptabilité de programmes ;
- Prescription de règles minimales d'amortissement et de provisions ;
- Définition des modalités d'imputation des dépenses relatives au coût de production des immeubles de rapport (frais d'acquisition des immeubles, coûts internes de conduite d'opération et intérêts de préfinancement en particulier).

Une tenue des comptes globalement satisfaisante qui devra être sensiblement améliorée pour certains organismes

Nonobstant les réserves qui viennent d'être évoquées, la qualité de la gestion comptable a été jugée plutôt bonne par les vérificateurs pour les 2/3 des cas. Plusieurs PACT ont cependant présenté des comptes comportant des anomalies importantes et deux les ont produit avec un retard conséquent.

2.5. Un professionnalisme parfois insuffisant

Si l'esprit militant du personnel et des adhérents permet souvent d'appréhender les problèmes de populations socialement difficiles, la faible taille des structures et l'insuffisance des moyens financiers ne permettent pas toujours le recrutement d'un personnel suffisamment qualifié et apte à assurer une gestion locative, financière et comptable active.

3. Les enseignements issus de l'analyse des rapports des unions d'économie sociale (UES)

3.1. La situation financière des UES est fragilisée par le caractère récent et artificiel de leur création et par l'insuffisance d'apports en capital de leurs associés

- Le capital des UES contrôlées varie de 15 000 à 300 000 • avec une moyenne de 125 000 • Les associés, autres que les PACT, sont des SA d'HLM pour trois UES, des établissements bancaires pour trois UES, des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction pour deux UES et des associations liées à l'habitat pour quatre structures.
- L'absence de moyens de fonctionnement propres place les UES en position de dépendance totale vis à vis des PACT auxquels elles sont adossées. Elles leur délèguent la maîtrise d'ouvrage, la gestion locative de leur patrimoine et plus largement la gestion administrative et comptable de leur structure. Ces prestations font souvent l'objet d'une facturation pour un coût évalué forfaitairement, sans l'appui d'une comptabilité analytique. Certaines d'entre-elles ont été jugées élevées par la MILOS, tandis que d'autres ont été sciemment sous-estimées. On peut donc s'interroger sur la fiabilité de leurs prix, établis contractuellement entre des partenaires intimement liés, et par là même, sur la réalité économique du niveau des charges affichées.
- La structure financière des UES apparaît aujourd'hui trop fragile pour garantir à long terme la pérennité de leur patrimoine et de leur structure. Les fonds de roulement constatés sont toujours trop faibles au regard des besoins de préfinancement nécessaires à une activité de production de logements dont les objectifs de démarrage sont souvent ambitieux. La trésorerie est de ce fait partiellement assurée par des ressources à court terme (avance de trésorerie accordée le plus souvent par des collecteurs de la

participation des employeurs à l' effort de construction) et/ou par une mobilisation très anticipée des emprunts définitifs par rapport à l'engagement des dépenses de construction. La charge financière pèse à la fois sur le coût de production des opérations et sur la rentabilité de l'exploitation. Fait aggravant, le fonds de roulement est souvent lui-même constitué pour une part importante d'emprunts de trésorerie assortis de différés d'amortissement et remboursables dans des délais relativement brefs. Les apports constituant leur capital initial sont donc jugés insuffisants pour assurer une assise financière permettant un fonctionnement sécurisé.

- La jeunesse des UES, le rythme de croissance de leur patrimoine et l'obligation de supporter le coût des préfinancements fragilisent la rentabilité de l' exploitation en terme d'autofinancement net comme en terme de résultat comptable. Cette situation devrait être encore plus tendue lors de la montée en puissance des besoins de maintenance à satisfaire. La jeunesse des structures ainsi que leur taille réduite en terme de nombre de logements les rendent, en outre, vulnérables aux aléas de gestion tels que les impayés, la vacance ou les charges exceptionnelles.
- Sur le plan financier à long terme, le portage patrimonial des UES ne semble pas aujourd'hui mieux sécurisé que celui des logements mis en service antérieurement par les seuls PACT. La création de ces sociétés, sans moyens propres, a abouti à un recours systématique aux prestations de service des PACT qui alourdit artificiellement et de manière sensible les procédures administratives de production et de gestion. Le statut juridique des UES engendre en outre des charges fiscales supplémentaires puisque les résultats bénéficiaires sont soumis à l'impôt sur les sociétés. On peut s'interroger sur l'utilité d' une telle organisation. En tout état de cause, les raisons évoquées précédemment mais aussi le besoin de financement des inéluctables dépenses de maintenance lourde de leur patrimoine mettront les UES dans l' obligation à moyen terme de restructurer leur haut de bilan par la voie de la recapitalisation. Les UES devront à terme se doter de moyens propres sous peine de rester des "coquilles vides" entièrement dépendantes des PACT et de conserver les lourdeurs de fonctionnement actuellement constatées

3.2. L'information comptable des UES devrait être améliorée par l'établissement d'un cadre réglementaire adapté et par une meilleure tenue de leurs comptes

Les remarques relatives à l'absence de cadre réglementaire et de références évoquées précédemment pour les PACT, doivent être formulées de la même manière pour les UES. En outre, les investigations menées au cours des contrôles aboutissent à un jugement très souvent réservé sur la tenue de la comptabilité proprement dite.

4. Conclusion

Opérateurs spécialisés dans la production de logements adaptés à l' accueil de personnes en difficulté, les associations PACT contrôlées par la MIILOS assurent une mission sociale participant de la lutte contre les exclusions et appuyée comme telle par les pouvoirs publics. Il apparaît toutefois que ce mouvement associatif est confronté à des difficultés accrues en raison :

- de la nature des populations logées,
- de la taille réduite et de la dispersion géographique des opérations réalisées,
- de la multiplicité des intervenants et de la complexité des approches où l' accès au logement se double d' un accompagnement social et d' un objectif d' insertion.

Paradoxalement, des associations dont la situation financière est fragile, voire préoccupante accueillent les populations les plus démunies avec des moyens très limités quand des organismes d' HLM qui jouissent d' une bonne santé financière sont tentés par une diversification vers le logement non social. Les aléas inhérents au caractère concurrentiel ou fortement dépendant des subventions des autres activités, constituent en outre un facteur de risques supplémentaires.

L' importance sociale de l' action de ces associations devrais' appuyer sur un meilleur encadrement réglementaire et financier. L' agrément que l' Etat leur octroie pour la maîtrise d' ouvrage ou la gestion de logements sociaux pourrait être subordonné à une meilleure professionnalisation des divers aspects de leur gestion, à une sectorisation des diverses activités, à l' établissement d' un cadre réglementaire comptable adapté, et à la mise en place de ratios de gestion. La poursuite de leur activité dans des conditions satisfaisantes impose de conforter leur assise financière et de résorber le retard d' entretien dont souffre le parc ancien de certaines associations.

Enfin, il convient de s' interroger sur les conditions de leur intervention et sur l'absence de partenariat actif avec les organismes d' HLM. La voie retenue de créer de nouvelles structures, telles que les UES, n'a pas démontré son efficacité sociale et a pour effet d'alourdir et de complexifier l'organisation actuelle.

Chapitre 4 : Principaux enseignements dégagés des contrôles des sociétés d' économie mixte immobilières réalisés par la MILOS

1. Le contexte

1.1. Le volet réglementaire

Les principaux textes régissant l' activité des sociétés d' économie mixtes locales sont issus de la loi du 7 juillet 1983 et codifiés dans le code général des collectivités territoriales, récemment modifiés par la loi du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut de ces entreprises locales.

Parmi les 1215 SEM locales recensées, il s' en trouve 303 qualifiées de SEM immobilières par la Fédération nationale des sociétés d' économie mixte.

C' est cette activité dans le domaine de l' immobilier que la MILOS est chargée de contrôler à condition que la SEM "exerce une activité de construction ou de gestion de logements sociaux ayant fait l' objet, soit d' une subvention ou d' un prêt aidé, réglementé par la loi du 12 mars 1968, soit d' un avantage fiscal lié à leur caractère de logement social". Lorsque la SEM exerce d' autres activités qu' immobilières, la MILOS peut "se faire communiquer tout document se rapportant à ces activités" (article L 451-1 du code de la construction et de l' habitation).

1.2. Le cadrage de l'étude

Les 303 SEM immobilières représentent 27% des 1 215 sociétés adhérentes à la Fédération. Elles sont propriétaires d' un parc de 520 000 logements locatifs contre 3,8 millions de logements locatifs pour les organismes d' HLM publics et privés.

La MILOS en a contrôlé près d' un tiers (100/303) sur les 3 dernières années. La présente analyse porte sur des rapports significatifs, réalisés entre 2000 et 2001, voire 1999 pour les plus intéressants. Pour des raisons tenant à leurs particularités statutaires ou autres, les SEM d'Etat et les SEM de la ville de Paris ont été sorties de l'étude. Au final, la base de données sur laquelle s'appuient les commentaires ci-après est issue de 72 rapports de contrôle. L'échantillon ainsi constitué représentant près de 54 000 logements.

1.3. Caractéristiques générales des SEM locales immobilières.

1.3.1. Une assise communale avec une activité au bénéfice du logement locatif prééminente

Elles interviennent essentiellement sur le territoire communal (56/72), encore peu sur un territoire intercommunal (11/72) ; 6 sociétés seulement développent leur activité sur un territoire départemental ou régional.

Près des trois-quarts d' entre elles exercent une activité essentiellement locative (53/72), voire exclusivement locative (36/72). 14 avaient développé des activités d'accession ou d'aménagement dans le passé mais les ont abandonnées depuis. Pour l'une d'entre elles, le patrimoine locatif résulte exclusivement des invendus de l'activité d'accession. Les 20 autres

sociétés diversifient à la marge et ponctuellement leurs interventions vers l'aménagement (ZAC, lotissement, promotion, ...) ou encore la réalisation et/ou la gestion d'équipements publics, industriels ou commerciaux.

1.3.2. Des sociétés plutôt anciennes, de petites tailles, avec peu de moyens en propre

La plupart des sociétés contrôlées (55/72) ont été créées dans les années 1960 et seulement 11 à partir de 1980. 85 % (61/72) disposent d'un patrimoine modeste de moins de 1500 logements, voire très modeste pour 20 d'entre elles avec moins de 200 logements. Seules 12 sociétés passent la barre des 1500 logements et seulement 5 dépassent les 3000 logements, (dont deux au-dessus de 5000 logements). En considérant que 1500 logements constituent le seuil patrimonial en deçà duquel il est difficile d'être autonome, on peut constater que 61 sociétés, soit 85 % n'ont pas une taille suffisante.

Ce constat débouche sur le suivant, à savoir que les trois-quarts des sociétés contrôlées (55/72) font appel à des prestataires externes pour assurer en tout (31/72) ou partie (24/72) leur mission. Si l'on ajoute que la moitié d'entre elles n'a pas d'activité de construction nouvelle depuis plusieurs années, on peut en conclure que la plupart ont été créées et continuent à vivre pour un objet social très limité.

2. Les principaux enseignements

2.1. Un actionnariat conforme aux règles de l'économie mixte :

De manière générale (64/72), les collectivités locales disposent de 50 à 80 % des parts du capital social.

L'actionnariat est constitué, aux côtés des collectivités locales, d'institutionnels du logement (Caisse des Dépôts et Consignation, collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), autres organismes d'HLM), d'établissements bancaires (Caisse d'épargne, Crédit Agricole, Crédit Mutuel, Crédit Lyonnais) et dans une moindre mesure d'entreprises du BTP et de l'immobilier.

La Caisse des dépôts et consignations est actionnaire dans 22 sociétés.

Le capital social est supérieur à 1 500 kF (seuil minimum obligatoire⁽¹⁾) pour la grande majorité (58/72). Il reste donc en deçà de ce seuil pour 15 sociétés, dont 6 SEM d'Alsace et Lorraine qui bénéficient de dispositions particulières.

2.2. Un fonctionnement des instances sociales parfois déficient et une vie sociale souvent fortement dépendante des collectivités de rattachement

2.2.1. Les conseils d'administration comptent pour la plupart de 6 à 12 membres (55/72), voire plus pour 13 sociétés dont le nombre varie de 13 à 18 administrateurs ; seules 2 sociétés disposent d'un conseil d'administration limité à 3 et 5 membres.

Parmi les sociétés pour lesquelles le fonctionnement des instances sociales a pu être qualifié (33), on constate des insuffisances pour 20 d'entre elles (peu de réunions, absence

⁽¹⁾ Toutefois le capital social peut rester inférieur à ce seuil si l'objet social statutaire n'est pas modifié.

d'information, de réactions ou de décisions sur des points relevant de leur compétence), dont 6 de taille importante totalisant 13 000 logements.

La quasi-totalité des conseils d'administration (67/72) sont présidés par des élus locaux (43 maires, 22 adjoints, 1 sénateur, 1 conseiller régional) qui assurent également la direction générale de la société pour 11 d'entre elles.

La moitié (36/72) ne dispose ni de directeur, ni de directeur général. Pour les 2/3 (24/36), elles sont gérées entièrement par un prestataire externe.

2.2.2. Peu de dérives ont été constatées en matière de rémunérations des dirigeants ; seules quatre situations "excessives" ont été signalées : niveau de rémunération du président directeur général ou du directeur général, jetons de présence généreux pour les administrateurs, coût de la mise à disposition d'un directeur par une société prestataire.

2.2.3. L'autonomie des sociétés, sous l'angle de l'indépendance de leur vie sociale par rapport à leur collectivité locale de rattachement, a été signalée comme relativement faible pour 27 d'entre elles du fait principalement de la dépossession des pouvoirs du conseil d'administration (décisions prises ou validées a posteriori par la collectivité de rattachement).

2.3. Des moyens de fonctionnement le plus souvent limités, aboutissant pour certaines SEM à une forte dépendance d'un seul prestataire, pour d'autres à un éclatement de la gestion de la société entre plusieurs intervenants extérieurs, situations au demeurant préjudiciables au management interne

2.3.1. La majorité des 31 sociétés qui externalisent totalement leur gestion sont des structures de petite taille (moins de 1000 logements), hormis 5 d'entre elles au patrimoine pourtant substantiel

18 font appel à un seul prestataire qui cumule l'ensemble des compétences liées à la production et la gestion de logements locatifs, ce qui, a priori, garantit une certaine unité de leur gestion. Les autres sociétés délèguent leur gestion le plus souvent entre un prestataire immobilier (agence, association, organisme d'HLM) et un expert comptable certaines vont jusqu'à faire appel à trois intervenants, ce qui nuit à l'efficacité de la structure ; trois sociétés au patrimoine des plus réduits, ont recours à deux prestataires dans des conditions très onéreuses.

La moitié des sociétés (36/72) emploie moins de 3 personnes (hors personnels de gardiennage, de ménage et d'entretien courant) et, parmi elles, 17 n'ont aucun salarié 10 un seul. Mais elles ont, pour la plupart (29/36), externalisé leur gestion.

A contrario, 16 sociétés emploient plus de 10 personnes. Elles disposent toutes de plus de 1000 logements. La majorité assure leur gestion de façon quasi-autonome.

2.3.2. Un management interne présentant des insuffisances pour 45 sociétés

Les lacunes principales concernent :

- le système d'information (informatique peu adaptée ou peu exploitée (10), absence ou insuffisance des outils de pilotage (12), méconnaissance des résultats par activité (17)),
- le contrôle interne (absence de contrôle des prestataires externes (9), insuffisances des procédures internes (18)),

- les compétences (6),
- les relations internes (9).

En l'absence de tout personnel de direction propre à la société, une remarque récurrente est formulée sur les mandats d'administration générale qui, s'ils présentent l'avantage de réunir l'ensemble des compétences nécessitées par l'activité de construction et de gestion de logements locatifs, tendent à « déresponsabiliser » les dirigeants dans la mesure où aucun contrôle de la qualité des prestations fournies et des décisions de gestion prises par le mandataire n'est assuré.

2.4. Des situations financières contrastées mais plutôt satisfaisantes dans l'ensemble

Avertissement : les constats qui vont suivre sont à utiliser avec prudence. En effet, ils sont issus de l'exploitation de données comptables des sociétés qui, pour la plupart, incluent des aides conventionnelles des collectivités locales plus ou moins illégales à l'époque ; ces engagements à moyen ou long terme, qui améliorent ou obèrent momentanément les résultats annuels, et la manière dont ils sont comptabilisés, ne permettent pas d'afficher la rentabilité intrinsèque des sociétés.

2.4.1. Plus de la moitié des sociétés possèdent un niveau de trésorerie supérieur à 5 mois de dépenses mensuelles moyennes. A contrario, 29 sociétés disposent d'une trésorerie de moins de 5 mois ; pour 7 de ces dernières, la situation est due au portage de stocks issus des autres activités. Il en va à peu près de même pour la trésorerie de haut de bilan puisque 37 sociétés affichent un fonds de roulement net global supérieur à 4 mois de dépenses mensuelles moyennes alors que sur les 35 restantes, 17 ont un fonds de roulement net global (FRNG) inférieur à 2 mois.

Les créances locatives restent contenues et l'analyse des procédures démontrent que les SEM, en grande majorité, recouvrent efficacement leurs créances, hormis 5 exceptions notoires.

2.4.2. La rentabilité d'exploitation est plutôt satisfaisante dans l'ensemble mais nettement insuffisante pour 1/3 des sociétés.

Une large majorité des sociétés (40/72) enregistre une capacité d'autofinancement après remboursement des emprunts supérieure à 5 % du chiffre d'affaires et supérieure à 10 % pour 27 d'entre elles. A contrario, sur les 32 sociétés restantes, 24 n'équilibrent pas leur exploitation et parmi elles 3, voire 6 sociétés, dont la taille et/ou l'ancienneté du patrimoine le justifieraient. La qualité de la gestion de celles-ci est d'ailleurs mise en cause dans les rapports d'inspection.

Plus de la moitié des sociétés contrôlées affichent un endettement relatif à l'activité locative relativement important. La jeunesse du patrimoine en est une des causes pour seulement 11 d'entre elles. Pour les autres, des opérations chères et/ou un recours massif à l'emprunt (peu ou pas de subventions ou de fonds propres), ainsi qu'une gestion passive de l'encours d'emprunts (absence de refinancement ou de remboursements anticipés d'emprunts chers) constituent les raisons essentielles du poids de la dette des immobilisations locatives.

Les charges de structures (frais généraux et charges de personnels concernant l'activité locative) sont maîtrisées pour la moitié d'entre elles, (soit inférieures à 4800 F/logt), voire restreintes pour 14 d'entre elles (inférieures à 3900 F/logt). A contrario, sur l'autre moitié restante, 20 sociétés ont un coût de gestion élevé (supérieur à 6000 F/logt), malgré une gestion

totalement externalisée pour 8 d'entre elles et/ou malgré un patrimoine important pour 6 d'entre elles.

A noter que l' appel à des prestataires de services a plutôt tendance à obérer le coût de fonctionnement.

En résumé, si l'on rapproche les éléments de l'analyse financière et l'activité des sociétés, on peut en conclure que bon nombre d'entre elles ont des coûts de fonctionnement relativement élevés eu égard à leur faible activité. L' intérêt de conserver de telles structures est d'ailleurs clairement évoqué dans les rapports de contrôle, à l'initiative des inspecteurs de la MILOS et/ou des dirigeants, pour 14 des sociétés de l'échantillon.

2.4.3. Pour ce qui est des pratiques comptables et de la qualité de l'information qui en découle, on peut observer :

- la faible utilisation d' une comptabilité isolant l' activité locative pour les SEM à multi activités. Cela permettrait d'accéder plus aisément à une information comptable détaillée nécessaire à la gestion locative (ex. : charges récupérables, détail des comptes de maintenance, détail du passif, comptabilité de programme, annexe légale insuffisante pour une bonne information des tiers...). A cet égard, il est rappelé que l' article L 4841-1 du code de la construction et de l' habitation (CCH) fait désormais obligation de tenir une comptabilité distincte pour l' activité locative.
- des insuffisances du contrôle interne dues en partie à la faiblesse des moyens en propre de la société ou du prestataire (quittancement et encaissement des loyers et charges par une seule et même personne, enregistrement et paiement des dépenses courantes). Elles sont dues également à la négligence des dirigeants (commandes sans délégation de signature, paiements sans justificatifs et/ou sans vérification de la matérialité de la prestation ou de la fourniture, encaissement d'espèces non contrôlé, procédures non formalisées..).
- quelques dérives : acquisitions et/ou utilisation abusives de véhicules, acquisitions de logements par un dirigeant et les membres de sa famille à des conditions très avantageuses, avances de trésorerie importantes et récurrentes à un directeur, remboursements de frais insuffisamment ou pas justifiés, des dépenses d'études non matérialisées, des conventions réglementées non autorisées par le conseil d' administration.
- quelques manquements à des obligations réglementaires (capital social non réglementaire, absence de régularisation des capitaux propres inférieurs à la moitié du capital social, absence de formalisation des relations financières entre la société et sa filiale, etc...).
- des écritures non conformes au plan comptable général dues à des pratiques professionnelles particulières ou à une méconnaissance des règles relatives au logement conventionné, à savoir : comptabilisation des charges locatives et de leur régularisation directement en compte de tiers, compensation au bilan des excédents et insuffisances de provisionnement de charges, confusion entre charges de maintenance et travaux d'amélioration (dépenses d'investissement), non respect du principe d'indépendance des exercices, méthode d'amortissement erronée, absence de comptabilisation des intérêts compensateurs, TVA à 5,5 % directement comptabilisée sans passer par le système de la "livraison à soi-même" pour la réalisation de logements conventionnés...).
- une provision pour grosses réparations insuffisamment justifiée pour 25 sociétés (absence ou insuffisance du plan de patrimoine, méthode injustifiée) et présentant un caractère de réserves pour 14 sociétés.

2.5. Une politique sociale présentant de fortes particularités et globalement insatisfaisante

Avertissement : Le patrimoine locatif des SEM Immobilières se répartit en deux types de logements : des logements sociaux ouvrant droit à l' aide personnalisée au logement ou intermédiaires, dont la gestion est strictement réglementée dans les conditions prescrites par le CCH et des logements construits sans aide de l' Etat dont la gestion locative est libre.

Des informations collectées dans le cadre des contrôles de la MILOS -qui se doivent de porter uniquement sur les logements sociaux- il est possible d' inférer que le patrimoine locatif des SEM Immobilières demeure pour une quote-part substantielle hors du champ d' application des règles qui président à la gestion du logement social.

C' est ainsi que dans le cadre de la présente analyse, il a pu être constaté que 20 % environ des logements des sociétés de l' échantillon échappait à la catégorie des logements sociaux.

2.5.1. Des conditions d' attribution des logements sociaux souvent critiquables

Les pratiques observées révèlent l'existence de nombreuses lacunes :

- au niveau de la commission d' attribution,

- 20 SEM sur les 72 de l' échantillon n' ont pas créé de commission d' attribution des logements sociaux alors qu' il s' agit d' une obligation légale.
- lorsqu' elle a été instituée, un bon nombre de règlements intérieurs sont, soit inexistant, soit non conformes en tout ou partie à la réglementation (la préférence pour les demandeurs de logements habitant déjà la commune est relevée fréquemment).
- qui plus est, dans trois SEM sur dix, la commission n' est que la simple chambre d' enregistrement d' attributions décidées hors de son sein (la mairie, les réservataires, le service de la gestion locative de la SEM, etc...).

- au niveau du respect des plafonds de ressources,

Cette règle fondamentale qui garantit l' affectation du logement vacant aux familles modestes est ignorée, pour tout ou partie, par un tiers des SEM analysées. Force est de constater à cet égard qu' un nombre important de dossiers de nouveaux locataires sont incomplets, en particulier sous l' angle des déclarations de ressources.

2.5.2. L' examen des rapports locatifs entre le bailleur et les locataires révèle des irrégularités préjudiciables à ceux-ci

- Le bail dans une SEM sur six est critiquable ; l' anomalie la plus importante est qu' il est établi sur la base d' une surface corrigée erronée.
- Les loyers de certaines opérations, dans 9 SEM, sont supérieurs au niveau de loyer plafonné par la convention signée avec l' Etat qui donne aux logements leur statut de logement social et ouvre à leurs occupants le bénéfice de l' APL. Cette dérive provient en grande partie, également, d' une mauvaise maîtrise du calcul de la surface corrigée des logements.
- 4 SEM quittent encore leurs loyers et charges à terme à échoir, c' est-à-dire un mois avant le terme prescrit par la réglementation.
- Parfois, certaines SEM exigent à l' entrée dans les lieux, en toute irrégularité, des frais de dossier et un dépôt de garantie supérieur à 1 mois de loyer.

- Pour une SEM sur 4, la régularisation annuelle des charges fait apparaître un écart sensible, défavorable aux locataires, par rapport aux provisions mensuelles versées.

Ces pratiques anormales sont principalement le fait de sociétés disposant d' un patrimoine restreint.

2.6. Une activité de maîtrise d'ouvrage plutôt réduite

40 SEM de l'échantillon exploité, soit plus de la moitié -dont 4 SEM de plus de 1000 logements-, n'ont aucune activité en matière de construction neuve.

Pour les 32 SEM actives, le rythme annuel moyen de construction constaté est très variable. Il reflète, soit la mise en œuvre d'une réelle politique de croissance patrimoniale impliquant une organisation et des moyens adaptés, soit, le plus souvent, une réponse ponctuelle à une opportunité exceptionnelle.

Il est à observer que 22 SEM sur les 32 répertoriées comme actives, n'ont pas de relations contractualisées avec leur collectivité actionnaire (bail emphytéotique ou autre) et construisent donc directement pour leur propre compte. Ce sont, pour la plupart, des sociétés de plus de 1000 logements.

L'examen des conditions d' exercice de la mission de maître d' ouvrage permet de tirer les enseignements suivants :

- Assistance à la maîtrise d' ouvrage : 3 SEM de plus de 1000 logements sur 17 y recourent, par contre celles de moins de 200 logements y souscrivent presque systématiquement.
- Application des règles de publicité et de mise en concurrence des marchés mentionnées à l' article L 484 du CCH :
 - 11 SEM sur 32 ont recours à un maître d' œuvre sans mise en concurrence,
 - la quasi-totalité de l' échantillon dispose d' une commission d' appel d' offres (CAO) pour la dévolution des travaux aux entreprises. Toutefois, les conditions d' attribution sont critiquables dans 10 SEM aux motifs suivants : critères de choix peu clairs ou mal explicités, cadre négocié non justifié réglementairement et, même, CAO ignorée dans 3 SEM importantes.
- A une exception près, le prix de revient des constructions neuves n' appelle pas d' observation notable.
- Quant à l' équilibre d' exploitation de ces opérations, il n' est pas atteint pour près d' un quart d' entreprises.

Ainsi, pour une quote-part significative des SEM qui construisent, la fonction de maître d' ouvrage souffre d' irrégularités.

Il est à préciser que, de manière quasi générale, les rapports de la MIILOS soulignent que les opérations sont de bonne qualité et que leur coût est maîtrisé.

2.7. Un patrimoine de qualité, bien entretenu et souvent bien situé

L' ancienneté du patrimoine des SEM de l' échantillon n' est pas trop accusée, seulement 40 % a plus de 20 ans d' âge. Il se situe généralement en dehors des zones urbaines sensibles.

Les visites du patrimoine relèvent peu de problèmes. Les programmes sont globalement attractifs. 5 SEM de moins de 1000 logements présentent toutefois des parcs dégradés, mal

gérés ou comportant de graves insuffisances. Deux SEM disposant d' un parc élevé de logements présentent un retard important dans la réhabilitation de celui-ci.

L'entretien est également globalement noté comme plutôt bon. Il est souligné comme mauvais pour 7 SEM, dont 2 de plus de 1000 logements.

Pour l' exploitation de leurs immeubles, elles ont recours, pour 62 d' entre elles, à des prestataires extérieurs sur la base de contrats qui, dans 1 cas sur 5, sont conclus sans mise en concurrence.

3. Conclusion

En considérant que l' échantillon constitué par les 72 SEM Immobilières contrôlées par la MILOS de 1999 à 2001 est représentatif de cette catégorie de bailleurs sociaux, il est possible de dégager les principaux éléments conclusifs suivants.

Sur un plan positif, les points saillants sont :

- une situation financière qui, globalement, est d' un niveau correct,
- un patrimoine plutôt de bonne qualité et bien entretenu,
- une activité de maîtrise d' ouvrage qui, bien que réduite, est le plus souvent pertinente sur le plan urbain et créatrice de logements de qualité à des prix de revient maîtrisés.

Sous l' angle critique, les observations sont cependant relativement abondantes et parfois d' une certaine gravité :

- la vie sociale de ces sociétés est marquée par des particularités :
 - dans le fonctionnement des instances sociales, souvent fortement dépendantes de la collectivité de rattachement,
 - dans la conduite de leurs activités, elles sont, pour la plupart, tributaires de sociétés prestataires, dont les services sont insuffisamment contrôlés et trop souvent coûteux.
- Au niveau du compte d' exploitation, les coûts de fonctionnement sont en moyenne relativement élevés.
- Les pratiques comptables présentent de nombreuses anomalies qui altèrent la sincérité des comptes et nuisent à la nécessaire transparence de la gestion locative.
- Pour la gestion des logements locatifs sociaux, dont elles sont propriétaires, des anomalies de toute nature sont relevées qui vont à l' encontre de la destination sociale de ces logements.
- Les contrats conclus par les SEM immobilières, pourtant soumis aux principes de publicité, de mise en concurrence et d' exécution prévus par le code des marchés publics, apparaissent encore trop souvent éloignés de ces règles de transparence.

La plupart des SEM Immobilières exercent leurs activités dans un tissu local dans lequel leur utilité pour l' habitat est incontestablement reconnue. Toutefois, les plus petites d' entre elles, à l' instar des petits organismes d' HLM, ne sont manifestement pas en mesure d' atteindre le seuil critique nécessaire à un développement durable. Ce constat conduit un certain nombre de leurs dirigeants à envisager leur dissolution ou, à tout le moins, à transférer le patrimoine de leur SEM à d' autres opérateurs sociaux mieux dotés pour conduire une politique sociale de l' habitat efficace. Il convient d' encourager cette évolution.

Chapitre 5 : Principaux enseignements dégagés des contrôles des organismes d' HLM et assimilés dans le domaine de la gestion de proximité

1. Le contexte

A la demande du secrétaire d' Etat au logement, la MILOS a contrôlé les conditions dans lesquelles les organismes d' HLM et assimilés participent à la mise en œuvre de la gestion urbaine de proximité.

Cette évaluation a porté essentiellement sur des quartiers d' habitat social concernés, soit par un grand projet de ville (GPV), soit par un contrat de ville, soit tout simplement situés en zone urbaine sensible (ZUS).

Après avoir abordé la problématique de la gestion urbaine de proximité de manière très globale à travers les abondants documents de la politique de la ville, la mission s' est résolument recentrée sur les aspects de la gestion de proximité directement du ressort des opérateurs d' habitat social que sont les organismes contrôlés. Autrement dit, l' objectif a été de vérifier si, au cours des dernières années, l' organisme contrôlé avait pris des mesures opérationnelles pour améliorer la qualité de vie de ses locataires grâce à :

- la création de structures sur le terrain particulièrement affirmées,
- une politique de maintenance et d' entretien de patrimoine rigoureuse,
- une politique d' attribution des logements vigilante,
- une coopération dynamique avec les autres bailleurs et tous les autres acteurs de la politique de la ville intéressés par le quartier considéré (collectivités, police, services publics...).

L' analyse effectuée porte sur 41 rapports d' inspection considérés comme significatifs se répartissant en 20 offices publics d' HLM, 20 SA d' HLM, 1 SEM immobilière ; ces organismes étant globalement propriétaires de 342 000 logements sociaux pour un éventail de patrimoine variant de 650 à 23 000 logements.

Les situations rapportées dans les contrôles sont éminemment contrastées. Certains opérateurs sociaux, minoritaires, n' ont quasiment rien entrepris de tangible pour agir dans ces quartiers. La majorité a manifestement cherché à apporter une réponse aux problèmes posés mais de manière trop empirique et trop souvent sous la pression des événements. Quelques uns, de plus en plus nombreux, conscients de la nécessité de renverser leur mode d' organisation et de fonctionnement pour réinvestir leurs quartiers d' habitat social les plus difficiles, ont développé des actions de décentralisation particulièrement rationalisées et sont sur la voie de l' efficacité sociale.

2. Les organismes n' ayant pas pris la mesure des enjeux sont minoritaires

2.1. Les constats

Sur le plan physique, les éléments les plus saillants se caractérisent comme suit : les bâtiments sont fortement dégradés, les halls d' entrée à l' abandon et des logements indécents émergent. Les abords des immeubles et les espaces verts ne sont pas entretenus. L' entretien courant et la maintenance sont donc défaillants.

Sur le plan social, le quartier (ou seulement certains immeubles) concentre des difficultés de toutes sortes : locataires "captifs" car paupérisés, multiples comportements asociaux, insécurité latente, vacance croissante entraînant l' impossibilité de fait de favoriser le renouvellement de la population logée. Il s' ensuit une accentuation de l' image négative du quartier (stigmatisation).

Du côté des propriétaires bailleurs, en l' occurrence les organismes d' HLM contrôlés, force est de souligner les faiblesses principales suivantes :

- l' organisme n' a pas voulu, n' a pas su ou n' a pas adapté son organisation et redéployer ses moyens sur le terrain. La gestion locative sociale, au sens plein du terme, est restée centralisée au siège.
- le quartier ne bénéficie que d' un effectif d' agents de proximité (les gardiens) réduit. Ces personnels n' ont pas été formés et n' ont pas été renouvelés.

Certes, le plus souvent, ces quartiers ont été inclus dans un des différents projets définis par la politique de la ville et donnent lieu à la production de plans d' actions. Mais les "écart~~s~~ temps" entre les intentions, le lancement des actions et les réalisations peuvent être considérables...et les capacités de l' organisme d' HLM à se saisir des volets qui le concernent et à se renouveler peuvent être très limitées.

2.2. Ce constat mérite d' être nuancé pour les raisons suivantes

En premier lieu, si l' organisme connaît structurellement une situation financière tendue, il est de fait confronté à un obstacle majeur pour dégager rapidement de nouveaux moyens. Si son encadrement supérieur n' a pas été renouvelé depuis ~~du~~ngtemps et que son conseil d' administration s' implique faiblement dans la marche de l' entreprise, sa capacité à se remettre en cause pour agir dans ses quartiers difficiles est des plus réduites.

En second lieu, le bailleur peut se trouver en permanence et sur de nombreux sujets en attente de décisions extérieures, qui n' arrivent pas, du type financement de la réhabilitation ou de la démolition... ou, tout simplement, bloqué par la difficulté à coordonner ses interventions de redressement avec les différents autres bailleurs du quartier. A titre d' exemple, il a été relevé dans la même commune que pour un patrimoine d' habitat social de 3500 logements, pas moins de 20 opérateurs se partagent la propriété des logements.

Enfin, il faut souligner trop souvent la faiblesse de l' implication de la ou des collectivités concernées.

3. La plupart des organismes manifestent une volonté réformatrice indiscutable mais sans s' être donnés tous les moyens pour une reprise en main durable

Ces organismes majoritaires se sont engagés sur la voie de la réforme. Ils ont agi sur leurs structures en procédant à la création d' agences ou d' antennes, en augmentant le nombre d' agents de proximité, de gardiens ; mais ces structures déconcentrées sont investies de missions à géométrie fortement variable. En outre, trop souvent, les mesures d' accompagnement (recrutement de gardiens, formation, mise en place d' un système d' information interne performant) n' ont pas été suffisamment menées de front, dans un laps de temps déterminé.

3.1. Des constats toutefois encourageants

Il y a lieu de souligner une réelle avancée en terme de gestion de proximité :

- l' entretien courant est mieux assuré et le rythme du nettoyage des parties communes a été nettement amélioré.
- la maintenance du patrimoine est de mieux en mieux organisée. Les interventions sont conduites sur la base de besoins à satisfaire déterminés à partir d' un plan pluriannuel réaliste. Toutefois, son application, trop fréquemment, est frappée d' hystérésis pour des causes diverses, l' insuffisance des moyens financiers se situant au premier rang et la faible implication de certains dirigeants au second rang.
- la gestion locative pour le quartier considéré a fréquemment été repensée et adaptée. Elle se manifeste par une plus grande vigilance pour les attributions de logements, une politique des loyers circonstanciée pour éviter le "fléau" économique et social de la vacance et une meilleure maîtrise des charges récupérables grâce à une renégociation rigoureuse des contrats d' exploitation. Cette dernière action, très bénéfique, s' est progressivement étendue au sein des organismes au cours des dernières années. Demeure, toutefois, non réglé, le problème du chauffage urbain dont le coût reste souvent prohibitif.
- le lien entre le propriétaire bailleur et le locataire -autrement dit, la connaissance et l' intérêt réciproques- est sérieusement affermi grâce à des rapports quotidiens, devenus enfin possibles, entre l' équipe "professionnelle" sur le terrain et les occupants des logements. Des initiatives de toute nature ont permis d' associer locataires et bailleurs et ont donc favorisé une meilleure transparence dans la gestion de l' habitat social.
- pour une certaine partie d' entre eux, les organismes ont mis en œuvre un système de "dépannage" fonctionnant 7 jours sur 7. Il pose encore des problèmes d' organisation lorsque l' organisme dispose d' une régie importante qui vient en concurrence "inorganisée" avec les prestataires extérieurs.
- le cas échéant, pour les quartiers les plus conséquents, un service d' accompagnement social des locataires les plus en difficulté a été installé. Il arrive qu' il fonctionne en symbiose avec les services correspondants de la collectivité locale.
- le développement de la gestion de proximité du logement social dans les priorités de la politique de la ville est de plus en plus considéré comme primordial par les élus locaux. Ceux-ci contribuent, notamment à partir de projets conjoints, à contraindre l' opérateur HLM à agir.

3.2. De nombreuses difficultés subsistent. Elles constituent autant d' handicaps cumulatifs pour aller plus avant dans l' amélioration décisive des conditions d' habitat des quartiers privés d' urbanité

Elles demeurent encore bien trop souvent des obstacles mal aisés à surmonter en l' état actuel des choses.

Dans deux cas, ces difficultés atteignent alors parfois une récurrence redoutable et constituent un obstacle majeur. C' est le cas quand la sécurité n' est pas durablement assurée. C' est le cas également lorsque l' organisme n' a pas de moyens financiers à hauteur des financements des actions projetées.

Bien évidemment, lorsque l' organisme d' HLM développe sa mission dans un contexte marqué par ces deux maux, il y a forcément altération de la volonté et de la motivation du personnel de l' entreprise de logement social. Des organismes ayant pourtant su se moderniser et s' adapter à la nécessaire gestion de proximité sont frappés d' adversité lorsque l' incivilités toutes ses formes- monte et que, par ailleurs, leurs moyens financiers se tarissent et que les aides de toutes natures et de toutes origines, trop souvent ponctuelles, sont compliquées à mobiliser... Le foisonnement des financements est préoccupant et consommateur de temps et d' énergie pour les dirigeants HLM.

Ces difficultés ressortissent, de manière plus courante, à la très difficile et très délicate démarche, semée d' embûches, que représente la mise en place d' une structure rapprochée, sur le terrain, opérationnelle et apte à assurer une bonne gestion de proximité.

La bonne appréciation des compétences à déconcentrer n' est rien moins qu' évidente. L' arbitrage des dirigeants entre la rentabilité financière de l' organisation et l' objectif d' atteindre l' efficacité sociale est difficile et peut s' opérer en faveur du maintien de structures fonctionnelles fortes, au siège qui, naturellement, hypothèque les actions à conduire sur le terrain. Ce constat vaut pour tout type d' organisme d' HLM, office comme SA, et les SEM immobilières.

La nécessité d' une volonté tenace de la direction et du conseil d' administration pour donner la prééminence à la gestion rapprochée et à la mise en œuvre de procédures transparentes (appropriées par tout le personnel) de délégations à travers toute la structure au bénéfice de l' échelon déconcentré est tout à fait vitale. A cet égard, il y a lieu de souligner l' altération de la performance des systèmes "d' information" qui ont été promus et qui favorisent le développement et la reconnaissance du rôle des équipes de proximité. Cette question de la mise en place, compliquée, d' un système fiable de circulation et d' traitement de l' information demeure quand même encore trop souvent un frein à la promotion de l' échelon de base. Il peut être source de dysfonctionnements et donne des prétextes à différer l' évolution.

L' exercice des activités sur le terrain est très difficile. Il est astreignant. Il suppose que les agents possèdent des qualités intrinsèques "d' ouverture" vers le locataire qui est aussi un client. Il implique donc des formations, certes techniques, mais aussi et surtout fondées sur les relations humaines. Ces qualités indispensables déterminent un profil professionnel exigeant qui vaut pour tous : chef d' agence ou chef d' antenne, agent de médiation, gardiens, agents en charge de la propreté... Elles valent même pour les entreprises prestataires et, a fortiori, les agents de la régie lorsqu' il en existe une.

Or, les organismes bailleurs rencontrent, encore et toujours, de réelles difficultés pour se doter d' une capacité en ressources humaines quantitativement et qualitativement adaptées aux

besoins de la gestion de proximité de leur patrimoine. La demande d' emplois dans ce secteur est plutôt faible. De surcroît, les actions de formation -pour l' essentiel, délivrées par des associations professionnelles- n' ont pas encore été systématisées puisqu' elles dépendent d'une demande largement inorganisée.

La coordination des actions entre les bailleurs sociaux, propriétaires patrimoniaux du quartier se fait très mal. De plus, la concurrence commerciale de certains organismes d' HLM vient perturber cette démarche. Elle joue à partir de bâtiments moins nombreux, moins repérables sur le plan architectural, moins anciens, moins détériorés, moins marqués par l' occupation sociale. Elle "plombe" le bailleur le plus important et le plus investi dans sa mission sociale. La répartition de la propriété patrimoniale d' un quartier entre plusieurs bailleurs HLM et copropriétés constitue un problème crucial.

Une autre difficulté rémanente doit être mise en exergue. Les bailleurs sociaux souffrent en permanence d' un manque de moyens efficaces -tant juridiques que physiques (logements d' accueil) pour provoquer la mobilité externe des familles difficiles... Ce problème est lancinant. Il mobilise tous les acteurs (organismes, élus, Etat) et devient la source d' un coût social et économique insoupçonné.

Dans un tel contexte, les difficultés à mettre en œuvre une politique de gestion de proximité coordonnée sont à l' évidence démultipliées et particulièrement handicapantes si la collectivité locale directement concernée ne s' engage pas fermement pour garantir le respect des engagements souscrits par tous les bailleurs dans le cadre de la politique de la ville.

4. Des exemples d' organismes d' HLM aux actions particulièrement probantes

4.1. Le cas d' un office public d' aménagement et de construction d' une agglomération moyenne

Cet OPAC, présidé par le maire de la ville, gère un parc de 13900 logements dont 43 % est situé dans deux ZUS de l' agglomération où il est pratiquement le seul bailleur. Le GPV a été contractualisé le 22 décembre 2000.

A partir d' un audit réalisé en 1996, l' organisme s' est lancé dans un projet d' entreprise dont l' objectif principal était de rapprocher sa gestion des locataires. Trois secteurs géographiques ont été créés. Chaque secteur est doté d' un directeur, d' un coordonnateur, de gardiens et d' agents d' entretien, de trois conseillers sociaux et de deux attachés de clientèle.

Au niveau directorial, au siège, ce maillage du terrain s' appuie sur une structure informelle, mais motivée, composée du directeur général, d' un chef de service et de quelques collaborateurs.

Trois points forts méritent d' être soulignés en terme de gestion de proximité :

- Pour mieux répondre aux attentes des locataires, un centre d' appels a été créé qui permet de faire un premier diagnostic, d' organiser les rendez -vous et de suivre les réclamations.
- Mise en œuvre d' une concertation continue se traduisant par des réunions périodiques avec les locataires, des soutiens aux associations du quartier, la parution régulière d' un journal d' information, etc.

- Création de procédures spécifiques très opérationnelles pour traiter les actes d'incivilité et de violence. Cette action repose sur trois niveaux :
 - chaque gardien est spécifiquement formé au traitement des petits conflits et incivilités,
 - le coordonnateur intervient pour les problèmes les plus lourds,
 - un médiateur central, au siège, est chargé du dépôt et du suivi des plaintes, des contacts avec le Parquet et les services de police, ainsi que de l'assistance aux coordonnateurs et aux personnels victimes d'agression.

L'organisme est très impliqué dans le contrat local de sécurité.

4.2. Le cas d' un office public communal d' HLM

Cet office gère un parc de 6200 logements dont 47 % sont situés en ZUS. La convention cadre du contrat de ville a été signée le 29 mai 2000, la convention de gestion urbaine de proximité était en préparation à l' époque du contrôle.

L' office, présidé par le premier maireadjoint, a mis en place une organisation déconcentrée, sous forme d' agence, au sein des trois quartiers prioritaires. Chaque chef d'agence a sous son autorité :

- un responsable de la gestion locative,
- un médiateur social traitant les problèmes de voisinage,
- une conseillère sociale assurant le suivi de la politique de peuplement et le traitement préventif des impayés,
- un responsable technique et un responsable des états des lieux,
- des correspondants de quartier interlocuteurs des locataires, traitant les réclamations,
- des agents d'entretien pour la propreté.

Dans chaque agence, un agent est l'interlocuteur désigné des services municipaux et des élus.

L'agence la plus opérationnelle est installée dans une maison municipale du quartier où agissent également une représentation de la plupart des services municipaux (état-civil, CCAS, médiateur social jeunes, etc.), un correspondant de l'ANPE, une conseillère de la CAF et une permanence tenue par le substitut auprès du procureur de la République.

Outre cette osmose exemplaire des différents services, il y a lieu de souligner les actions suivantes :

- la réduction des charges locatives (entretien des espaces verts et chauffage),
- les actions soutenues pour la sécurité (correspondants de nuit pour les troubles de voisinage, reconquête des parties communes et sécurisation des halls),
- le renforcement de la concertation avec les locataires (« locataires référents », réunions en pied d'immeuble),
- l' amélioration de l'attractivité du parc (traitement rapide des réclamations, remise en état des logements vacants).

4.3. Le cas d' une société HLM

Cette société gère 23 000 logements, 50 % de son parc est situé en ZUS et 4000 logements sont inclus dans le périmètre de huit GPV. Elle assure ses missions de bailleur dans des quartiers particulièrement difficiles où les trafics de drogue et la violence (les personnels de l'organisme n'étant pas épargnés) sont bien présents.

Pour faire face à la montée des problèmes, la société a créé deux directions régionales et sept unités de gestion implantées dans les sites sensibles. Des conseillères en économie sociale ont été recrutées. Parallèlement, grâce à une meilleure écoute des locataires (enquêtes de satisfaction, meilleur suivi des réclamations) et une politique commerciale dynamique, le service location arrive à limiter la vacance sur l'ensemble du patrimoine et dans les quartiers difficiles.

Les attributions des "gardiens" ont été enrichies. Une liaison internet avec le siège leur permet, outre de lutter contre l'isolement, de participer au quittance, à l'encaissement des loyers, au suivi des comptes des locataires. Mais la société, comme beaucoup d'autres, est confrontée à une désaffection chronique pour ces emplois. Elle a donc créé pour répondre à ses besoins une association chargée de recruter et de former à ce métier des chômeurs de longue durée.

Afin d'optimiser l'action de la société sur ces quartiers difficiles, une structure décentralisée transversale placée sous l'autorité de chaque directeur régional élabore une stratégie d'actions par projet. Cette structure permet de "manager" l'ensemble du personnel de chaque unité de gestion déconcentrée. Les investissements proposés sont entérinés par le comité de direction de la société.

A titre d'exemple, sur l'aire d'un GPV regroupant 20 bailleurs pour 15 000 logements, la société étant bailleur minoritaire (900 logements), elle a démontré son savoir-faire par :

- la création d'un jardin potager biologique en collaboration avec une entreprise d'insertion,
- la création d'un jardin pédagogique animé par les écoles,
- l'implantation de deux commerces,
- la poursuite de la réhabilitation,

L'unité de gestion en action sur ce site est composée d'un ~~arg~~ polyvalent de bon niveau, d'une auxiliaire sociale chargée des locataires en difficulté, de huit gardiens et six employés d'immeuble chargés du nettoyage.

5. Conclusion

La MILOS considère que la gestion de proximité doit être encadrée par quelques principes résumés ci-après :

- L'alliance et la convergence des actions de la collectivité locale concernée (représentée au plus haut niveau possible) et du (ou des) bailleur social sont tout à fait vitales. En effet, les bons résultats obtenus dans un tel cas de figure plaident pour sa généralisation.
- Il est nécessaire de développer la coordination entre les organismes intervenant dans le même quartier.
- La refonte systématique de l'organisation de chaque organisme d'HLM ou assimilé par un fort redéploiement de ses moyens "dans et au milieu" des lieux de vie de ses locataires est essentiel. Les bases d'une concertation permanente avec les locataires et d'une gestion plus transparente seraient dans ces conditions mieux assurées. Le règlement du problème des gardiens et autres agents de proximité par la promotion de leur rôle doit s'inscrire dans cette démarche.
- Enfin, il apparaît indispensable de disposer d'une meilleure connaissance de la situation financière des bailleurs confrontés à la gestion des quartiers d'habitat social en difficulté

Appendice : Présentation 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. 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 d'HLM :

- plus de 300 **sociétés d'économie mixte** ayant une activité immobilière, se traduisant par la gestion d'environ 520 000 logements locatifs 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 RÔLE SPÉCIFIQUE DE LA MIILOS, STRUCTURE INTERMINISTÉRIELLE

La Mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS) 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**.

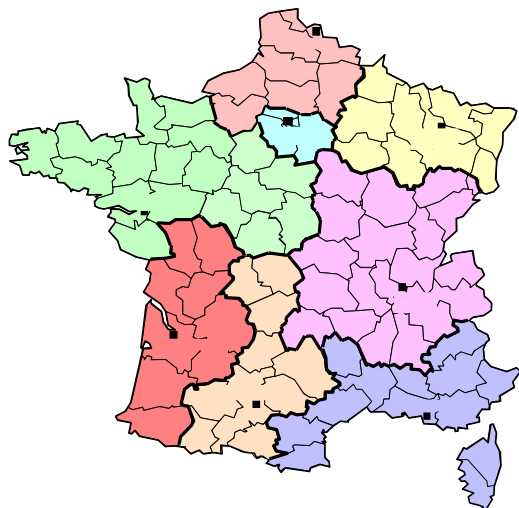
La MIILOS, créée par le décret n° 93-236 du 22 février 1993, est placée sous l'autorité des **ministres chargés du logement et de l'économie**, représentés au sein d'un **comité directeur**.

Le comité directeur 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 peut donner un avis aux ministres sur les suites à donner aux rapports de contrôle ; il peut déléguer cette dernière fonction à la **commission 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 ministres, sur proposition, respectivement, du ministre chargé du logement et des ministres chargés de l'économie et du budget.



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 délégué territorial de la MIILOS 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 et les exigences conjoncturelles (demandes particulières du comité directeur ou des préfets, existence d' indices alarmants concernant tel ou tel opérateur...). Environ deux cents organismes sont contrôlés chaque année.

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 dans l'organisme, 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 MIILOS.

LE CARACTERE CONTRADICTOIRE DE LA PROCEDURE DE CONTROLE

Au terme de l' analyse et de l' exploitation des éléments recueillis, l' équipe de contrôle notifie au président de l'organisme un rapport 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.

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 du logement et de l'économie ainsi qu'au préfet du département du siège de l' organisme.

LES SUITES AU RAPPORT DE CONTROLE

Le président de l' organisme est tenu de communiquer le rapport à chacun des 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 dans les quinze jours suivant son adoption au préfet du département du siège de l'organisme.

Le comité directeur de la MIILOS ou par délégation, la commission des suites, peut donner un avis aux ministres sur les suites à donner aux rapports de la MIILOS.

Des sanctions administratives sont prévues par le code de la construction et de l'habitation (sanctions pécuniaires, suspension ou révocation d' un ou plusieurs membres du conseil d' administration, mise sous administration provisoire, dissolution de l' organisme...)

La **mise en œuvre des suites décidées par les ministres** est, en général, confiée au **préfet** par le ministre chargé du logement. 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 dans le rapport de la MIILOS. Il peut prononcer des sanctions pécuniaires d'un montant qui ne peut excéder l'équivalent de dix -huit mois du loyer du ou des logements concernés pour les manquements aux règles d' attribution et d' affectation des logements

La mise en œuvre des suites par l'organisme fait l' objet d' un suivi ministériel.

Enfin, sans préjudice des suites administratives, la MIILOS 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.

LE RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITE : BILAN ET PROPOSITIONS

Un rapport d' activité est présenté chaque année par le chef de la mission au comité directeur. Ce rapport établit un bilan des rapports produits.

Il comporte en outre une synthèse sur les thèmes répondant à une demande particulière des ministres et sur des questions présentant un caractère d' actualité. Ce rapport annuel d' activité est aussi pour la MIILOS un cadre de propositions d' aménagement de la réglementation afin de répondre aux difficultés, aux lacunes ou aux ambiguïtés constatées au cours des contrôles.

**Annexe : Organismes ayant fait l'objet
d'un rapport définitif en 2001 (par région)**

Nature	Région	Organisme
Association	Alsace	PACT Nord Alsace
OPAC	Alsace	O.P.A.C. Mulhouse-Habitat
OPHLM	Alsace	O.P.I. de Guebwiller et Environs
SAHLM	Alsace	S.A. "L'Habitat du Fonctionnaire"
SAHLM	Alsace	S.A. de Buhl
SAHLM	Alsace	Société Mulhousienne des Cités Ouvrières (SOMCO)
SCP	Alsace	S.C.I. "Habitat de l' Ill"
SEM	Alsace	SEM Nouvelles Cités de Lingolsheim
SEM	Alsace	SEM de construction d' Alsace (SEMICAL)
SEM	Alsace	SEM de Construction d'Ostwald
SEM	Alsace	SEM St-Louis (SAGEL)
UES	Alsace	UES PACT-ARIM
Association	Aquitaine	Association Campus-47
OPDHLM	Aquitaine	O.P.D. des Pyrénées-Atlantiques
OPHLM	Aquitaine	O.P.M. de la ville de Bayonne
SAHLM	Aquitaine	S.A. Clairs Logis d'Aquitaine
SAHLM	Aquitaine	S.A. Habitat Sud-Atlantic
SCP	Aquitaine	S.C.P. Le Toit Girondin
SEM	Aquitaine	SEM de Tonneins
SEM	Aquitaine	SEM de La Teste de Buch (SEMLAT)
OPAC	Auvergne	O.P.A.C. de la Haute-Loire
OPAC	Auvergne	O.P.A.C. du Puy-De-Dôme et du Massif Central
OPAC	Basse-Normandie	O.P.A.C. du Calvados
OPHLM	Basse-Normandie	O.P. Caen-Habitat
SAHLM	Basse-Normandie	S.A. d' Aménagement et de Gestion Immobilière (SAGIM)
SAHLM	Basse-Normandie	S.A. "Manche Calvados Habitation"
SCP	Basse-Normandie	S.C.P. Logimanche
OPHLM	Bourgogne	O.P.M. de Mâcon
SAHLM	Bourgogne	SCIC Habitat Bourgogne Champagne
OPAC	Bretagne	O.P.A.C. Saint-Malo, Dol-De-Bretagne et Dinard
OPHLM	Bretagne	O.P. de la ville de Rennes
OPHLM	Bretagne	O.P.C. de Lorient
OPHLM	Bretagne	O.P.M. d'Hennebont
SAHLM	Bretagne	S.A. d'Armorique
OPHLM	Centre	O.P. de Châteaudun "Le Logement Dunois"
SACI	Centre	S.C.I. "Rives de Loire"
SAHLM	Centre	S.A. "La Roseraie"
SAHLM	Centre	S.A. "Touraine Logement"
OPAC	Champagne	O.P.A.C. de la Haute-Marne
SAHLM	Champagne	Renaissance Immobilière Chalonnaise
SAHLM	Champagne	S.A. Vitry-Habitat
OPDHLM	Corse	O.P.D. de la Haute-Corse
Association	Dom-Tom	PACT de la Martinique
SAHLM	Dom-Tom	S.A. de la Réunion

Nature	Région	Organisme
SEM	Dom-Tom	SEM St-Benoit (SEMAC)
OPHLM	Franche-Comté	O.P.M. de Dôle
OPHLM	Franche-Comté	O.P. de Lons-le-Saunier
OPHLM	Franche-Comté	O.P. de Saint-Claude
SCLA	Franche-Comté	S.C.L.A. La Maison Pour Tous
SAHLM	Haute-Normandie	S.A. Immobilière Basse-Seine
SAHLM	Haute-Normandie	S.A. "Le Foyer du Toit Familial"
SAHLM	Haute-Normandie	Société Immobilière du Logement de l' Eure (SILOGE)
SAHLM	Haute-Normandie	S.A. Sodineuf Habitat Normand
SCLA	Haute-Normandie	S.C.L.A. Le Toit Familial
SCP	Haute-Normandie	S.C.P. La Haute Normandie
SEM	Haute-Normandie	SEM de Petit-Couronne
OPHLM	Ile-de-France	O.P.I. de Bagneux-Poligny-Nemours
OPHLM	Ile-de-France	O.P.M. de la ville d'Ivry -sur-Seine
OPHLM	Ile-de-France	O.P.M. de Bois-Colombes
OPHLM	Ile-de-France	O.P.M. de Bondy
OPHLM	Ile-de-France	O.P.M. de Bonneuil-Sur-Marne
OPHLM	Ile-de-France	O.P. de la ville de Bourg-la-Reine
OPHLM	Ile-de-France	O.P. de la ville de Mantes-la-Jolie
OPHLM	Ile-de-France	O.P. de Meudon
OPHLM	Ile-de-France	O.P. de la ville de Villejuif
OPHLM	Ile-de-France	O.P. de Villemomble
SAHLM	Ile-de-France	S.A. Les Trois Vallées
SAHLM	Ile-de-France	S.A. Athénée
SAHLM	Ile-de-France	S.A. "La Campinoise d'Habitation"
SAHLM	Ile-de-France	S.A. de l'Ile de France (SADIF)
SAHLM	Ile-de-France	S.A. du Val-De-Seine (SOVAL)
SAHLM	Ile-de-France	S.A. L' Habitat Communautaire Locatif
SAHLM	Ile-de-France	S.A. Immobilière du Moulin Vert
SAHLM	Ile-de-France	S.A. "L' Immobilière ACIPME"
SAHLM	Ile-de-France	S.A. "Logirep"
SAHLM	Ile-de-France	S.A. "Les Logements Familiaux"
SAHLM	Ile-de-France	S.A. Le Logement Urbain
SAHLM	Ile-de-France	S.A. "La Lutèce"
SAHLM	Ile-de-France	S.A. Orly-Parc
SAHLM	Ile-de-France	S.A. "Pax Progrès Pallas"
SAHLM	Ile-de-France	S.A. Résidences ACL-PME
SAHLM	Ile-de-France	S.A. SCIC Habitat Ile-de-France
SCP	Ile-de-France	S.C.P. Coopimmo
SCP	Ile-de-France	S.C.P. Minerve
SCP	Ile-de-France	S.C.P. Val de France Résidence
SEM	Ile-de-France	SAIEM de la ville de Cachan
SEM	Ile-de-France	SAIEM de Charenton-le-Pont
SEM	Ile-de-France	SEM Dammarie-Les-Lys (SEMIDA)
SEM	Ile-de-France	SEM d' Equipement et d' Aménagement du 15 ^{ème} arrdt (SEMEA-XV)
SEM	Ile-de-France	SAEM de Varennes-sur-Seine (SOCOVAR)
OPDHLM	Languedoc-Roussillon	O.P.D. des Pyrénées-Orientales
OPHLM	Languedoc-Roussillon	O.P. d'Alès
OPHLM	Languedoc-Roussillon	O.P.M. de Narbonne

Nature	Région	Organisme
SCP	Languedoc-Roussillon	Marcou-Habitat SCP du Languedoc-Roussillon
SEM	Languedoc-Roussillon	SEM Héraultaise de Construction (SHEMC)
OPHLM	Limousin	O.P. de Brive-la-Gaillarde
OPHLM	Limousin	O.P.M. de Saint-Yriex-la-Perche
SEM	Limousin	SEM Aménagement du Bas-Limousin (SEMABL)
SEM	Limousin	SEM d'Équipement du Limousin (SELI)
OPHLM	Lorraine	O.P. de la ville de Montigny-les-Metz
SAHLM	Lorraine	S.A. Batigère Nancy
SAHLM	Lorraine	S.A. Batigère Nord-Est
SAHLM	Lorraine	S.A. Batigère Sarel
SAHLM	Lorraine	S.A. "Est Habitat Construction"
SAHLM	Lorraine	S.A. Présence Habitat
SEM	Lorraine	SAEM Le logement Thillois
SEM	Lorraine	SEM Immobilière de Villerupt (SEMIV)
OPAC	Midi-Pyrénées	O.P.A.C. de l'Ariège
OPDHLM	Midi-Pyrénées	O.P.D. du Lot
OPDHLM	Midi-Pyrénées	O.P.D. du Tarn
SAHLM	Midi-Pyrénées	S.A. Ariège Midi-Pyrénées
SAHLM	Midi-Pyrénées	S.A. du Tarn
SAHLM	Midi-Pyrénées	S.A. de l' Université à Toulouse
SCP	Midi-Pyrénées	S.C.P. Centre Coopératif des Chalets
SCP	Midi-Pyrénées	S.C.P. de la Haute-Garonne
SCP	Midi-Pyrénées	S.C.P. Midi-Logement
SCP	Midi-Pyrénées	S.C.P. Notre Maison
SCP	Midi-Pyrénées	S.C.P. Un Toit Pour Tous
SEM	Midi-Pyrénées	SEM de construction de Leguevin
SEM	Midi-Pyrénées	SEMI de Tarbes
UES	Midi-Pyrénées	Habitat Social PACT du Tarn (HSP 81)
UES	Midi-Pyrénées	UES Pierre d'Angle
Association	Nord-Pas de Calais	PACT du Pas-De-Calais Ouest
Association	Nord-Pas de Calais	PACT de Saint-Omer
OPAC	Nord-Pas de Calais	O.P.A.C. du Nord
OPHLM	Nord-Pas de Calais	O.P. de la CUDL à Tourcoing
SAHLM	Nord-Pas de Calais	S.A. Notre Logis
SCLA	Nord-Pas de Calais	S.C.L.A. Notre Foyer
OPAC	Pays de la Loire	O.P.A.C. Angers-Habitat
OPDHLM	Pays de la Loire	O.P.D. de la Mayenne
OPHLM	Pays de la Loire	O.P.M. de Saumur
SAHLM	Pays de la Loire	S.A. Le Foyer Manceau
SAHLM	Pays de la Loire	S.A. "Val de Loire"
SAHLM	Pays de la Loire	S.A. Loire Atlantique Habitations
SAHLM	Pays de la Loire	S.A. Mancelle d'HLM
SCLA	Pays de la Loire	S.C.L.A. Habitations Populaires
SCP	Pays de la Loire	S.C.P. Demeures & Tradition
SCP	Pays de la Loire	S.C.P. l'Abri Familial
SCP	Pays de la Loire	S.C.P. La Maison Familiale de Loire-Atlantique
SCP	Pays de la Loire	S.C.P. Union et Progrès
OPAC	Picardie	O.P.A.C. d'Amiens
SCP	Picardie	S.C.P. Le Toit Familial
SEM	Picardie	SAIEM du Soissonnais

Nature	Région	Organisme
SEM	Picardie	Société anonyme Immobilière de Péronne (SAIP)
Divers	Poitou-Charentes	Commune de Saint-Trojan-Les-Bains
OPDHLM	Poitou-Charentes	O.P.D. de la Charente
OPHLM	Poitou-Charentes	O.P. de la ville de Saintes
SCP	Poitou-Charentes	S.C.P. Mutuelle Immobilière
SCP	Poitou-Charentes	S.C.P. La Maison Familiale Charentaise
SEM	Poitou-Charentes	SEMI de Saintonge (SEMIS)
Association	Provence-Alpes-Côte d' Azur	Association Alotra
Association	Provence-Alpes-Côte d' Azur	PACT ARIM 13
GIE	Provence-Alpes-Côte d' Azur	G.I.E. Unicil
OPDHLM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	O.P.D. des Hautes-Alpes
OPDHLM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	O.P.D. du Vaucluse "Mistral Habitat"
OPHLM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	O.P. de la ville de la Seyne-sur-Mer
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	S.A. Grassoise
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	S.A. Régionale de l'Habitat
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	S.A. Domicil
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	S.A. Nouveau Logis Provençal
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	S.A. Phocéenne d'Habitations
SEM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	SAEM d' Antibes Juan-Les-Pins (SACEMA)
SEM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	SEM de Sorgues (SEMIS)
SEM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	SAEM Vallaurienne (SEMIVAL)
SEM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	SAEM de Vence
SEM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	SEMI de la ville de Martigues (SEMIVIM)
SEM	Provence-Alpes-Côte d' Azur	SEMI de Bollène (SEMIB+)
Association	Rhône-Alpes	Association Habitat & Humanisme
Association	Rhône-Alpes	CAL-PACT de la Loire
GIE	Rhône-Alpes	G.I.E. ACG Informatique
OPAC	Rhône-Alpes	O.P.A.C. de l'Ain
OPAC	Rhône-Alpes	O.P.A.C. de l'Isère
OPAC	Rhône-Alpes	O.P.A.C. de la Savoie
OPHLM	Rhône-Alpes	O.P. d'Annonay
OPHLM	Rhône-Alpes	O.P. de Firminy
OPHLM	Rhône-Alpes	O.P. de la ville de Thonon-les-Bains
SACI	Rhône-Alpes	S.C.I. de Haute-Savoie
SAHLM	Rhône-Alpes	S.A. Habitat Beaujolais Val de Saône
SAHLM	Rhône-Alpes	S.A. Lacs et Montagnes
SAHLM	Rhône-Alpes	S.A. Pour l'Action Sociale
SAHLM	Rhône-Alpes	S.A. Scic Habitat Rhône-Alpes
SAHLM	Rhône-Alpes	S.A. Thoisseyenne
SAHLM	Rhône-Alpes	S.A. AOTEP "Tradition & Progres"
SCP	Rhône-Alpes	S.C.P. Rhône Saône Habitat
SEM	Rhône-Alpes	SAEM de Belleville (SAEMIB)
SEM	Rhône-Alpes	SEM de Meyzieu (SODEMEY)
SEM	Rhône-Alpes	SAIEM Le Logement du Pays de Vizille (LPV)
UES	Rhône-Alpes	Société pour la Diversité de l' Habitat (SODIHA)

Glossaire des abréviations et termes spécifiques utilisés

ANAH	: agence nationale pour l' amélioration de l' habitat
APL	: aide personnalisée au logement
ARIM	: association de restauration immobilière
CAF	: caisse d' allocations familiales
CCH	: code de la construction et de l' habitation
CIL	: comité interprofessionnel du logement
Contrôle conjoint	: contrôle effectué par la MILOS avec la participation du Trésor Public
GIE	: groupement d' intérêt économique
GPV	: grand projet de ville
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 de l' habitat
PEEC	: participation des employeurs à l' effort de construction
PLA	: prêt locatif aidé
PLAI	: prêt locatif aidé d' insertion
PST	: programme social thématique de l' ANAH
SA d' HLM	: société anonyme d' HLM
SACI	: société anonyme de crédit immobilier
SCLA	: société anonyme coopérative de location-attribution
SCP	: société coopérative de production
SEM	: société d' économie mixte
SRU (loi)	: loi du 13/12/2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
UES	: union d' économie sociale
ZUS	: zone urbaine sensible