

MISSION INTERMINISTÉRIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL

Extraits du
Rapport
annuel
d'activité
2002

Juin 2003

MISSION INTERMINISTERIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL

Extraits du rapport annuel d'activité 2002

Juin 2003

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	5
CHAPITRE 1 : LA TENUE DE LA COMPTABILITE DES ORGANISMES CONTROLES	7
1. Une maîtrise insuffisante des règles comptables.....	7
2. Anomalies ou irrégularités les plus graves	9
3. La situation financière des entreprises du logement social : un constat globalement positif.....	12
Conclusion.....	13
CHAPITRE 2 : EXAMEN DES PRATIQUES CONTESTABLES DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE DIRIGEANTS D'ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX	15
1. Les atteintes au principe du mandat gratuit des administrateurs d'organismes d'HLM.....	15
2. Les atteintes au statut de la fonction publique territoriale par des directeurs et cadres d'offices publics.....	17
3. Les atteintes aux règles du code de commerce relatives à la situation du directeur général de société anonyme d'HLM ou de société d'économie mixte.....	18
Conclusion.....	19
CHAPITRE 3 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DEGAGES DU CONTROLE DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT	21
1. La connaissance de la demande locative.....	22
2. Le processus d'attribution	22
3. La décision d'attribution : un rôle insuffisamment affirmé de la commission d'attribution.....	24
4. Le respect des plafonds de ressources : une norme observée par une large majorité.....	25
Conclusion.....	27
CHAPITRE 4 : EXAMEN DE LA POLITIQUE D'ENTRETIEN DU PATRIMOINE HLM (ANNEE 2001-2002)	29
1. Le contexte	29
2. Les principaux enseignements.....	30
Conclusion.....	36
CHAPITRE 5 : EXAMEN DES SOCIETES D'HLM INTEGREES DANS DES GROUPES	37
1. Des situations variées.....	37
2. La réglementation générale en vigueur nécessite une clarification du rôle de la position des dirigeants	37
3. Des contrats et des liens entre membres des groupes non exempts de critiques	38
4. Une transparence à améliorer.....	39
5. Le cas particulier des GIE et des associations de moyens	40
6. Des situations marginales mais anormales quant à leur rationalité économique	40
Conclusion.....	40
Appendice : Présentation de la MILOS	41
La MILOS, organe de contrôle interministériel	41
Objet, contenu et déroulement du contrôle.....	42
Le caractère contradictoire de la procédure de contrôle	42
Les suites au rapport de contrôle.....	43
Le rapport annuel d'activité : bilan et propositions.....	43
Annexe : Organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2002 (par région)	45
Glossaire des abréviations et termes spécifiques utiles.....	49

Conformément à l'article 8 du décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la Mission interministérielle d'inspection du logement social, le comité directeur de la MILOS a approuvé le présent rapport d'activité le 30 juin 2003.

Préambule

Conformément à l'article L.451-1 du code de la construction et de l'habitation, et aux dispositions 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 ». L'exercice de ce contrôle est assuré par près de 70 agents habilités, à ce titre, par décision ministérielle.

Rendre compte de l'activité annuelle de la Mission d'inspection répond autant à un souci de transparence qu'à une volonté de mettre en relief les traits caractéristiques des organismes contrôlés pendant une année de contrôle. Le rapport d'activité de l'année 2002 de la Mission interministérielle d'inspection du logement social comprend pour l'essentiel des synthèses thématiques s'appuyant sur une analyse systématique et approfondie de l'ensemble des contrôles opérés durant l'année voire, pour certains domaines exigeant une approche pluriannuelle, de rapports des années précédentes.

Les deux premiers thèmes, à l'instar des rapports des années 2000 et 2001, ont trait à la tenue de la comptabilité (chapitre 1) ainsi qu'à l'examen des pratiques contestables de l'exercice de la fonction de dirigeant d'organismes de logements sociaux (chapitre 2). Les deux suivants développent les principaux enseignements dégagés du contrôle des attributions de logement (chapitre 3) et de la politique d'entretien du parc HLM (chapitre 4). Le dernier thème est consacré au contrôle d'organismes HLM rattachés, directement ou indirectement, à un groupe (chapitre 5).

Cette analyse transversale, fruit d'un travail collectif qui a exigé un fort investissement de la plupart des chargés de mission ainsi que de vérificateurs comptables et techniques, conduit la Mission d'inspection à formuler, dans le présent document, un certain nombre d'observations ou de préconisations de nature à optimiser la gestion dans un secteur qui concerne très directement près d'un quart de la population française.

A cet effet, la direction de la MIILOS souhaite que ce rapport d'activité contribue à améliorer la connaissance qu'ont les pouvoirs publics d'un secteur souvent difficile à appréhender dans sa globalité et à donner ainsi à l'administration les outils nécessaires pour orienter les tâches des organismes investis d'une mission d'intérêt général. C'est tout le sens de la vocation régulatrice de la Mission d'inspection que de veiller à l'efficacité de l'utilisation des dotations consenties par l'Etat dans un secteur majeur pour la cohésion sociale. Le présent rapport public 2002 s'inscrit dans cette démarche.

La Chef de la MIILOS par intérim



Jacqueline BOUTIN

Chapitre 1 : La tenue de la comptabilité des organismes contrôlés

1. Une maîtrise insuffisante des règles comptables

Sur les 162 organismes contrôlés ¹ par la MIILOS (*rapports définitifs*) en 2002, la Mission d'inspection a constaté que les trois-quarts d'entre eux présentent une comptabilité insuffisante voire déficiente, au regard des règles opposables en la matière.

Les résultats sont les suivants :

- organisation correcte de la comptabilité	25% (28% en 2001, 35% en 2000)
- tenue de la comptabilité en cours d'amélioration (<i>progrès à faire du fait de l'irrespect de quelques règles des instructions comptables</i>)	37% (42% en 2001, 41% en 2000)
- comptabilité mal tenue (<i>en particulier non-respect des instructions comptables</i>)	38% (30% en 2001, 24% en 2000)

Cette situation apparaît a priori plus critique que celle observée en 2001 où moins du tiers des organismes présentait une comptabilité s'écartant de façon significative des prescriptions du plan comptable général.

Toutefois, l'analyse mérite d'être plus nuancée si l'on prend en compte la taille des organismes, en particulier ceux qui gèrent plus de 15000 logements et ceux qui en gèrent moins de 1500. Le résultat est affiné comme suit :

Organismes contrôlés en 2002	moins de 1500 logements	1500 à 15000 logements	plus de 15000 logements	TOTAL
Nombre	55	96	11	162
- organisation correcte de la comptabilité	20%	28%	28%	25%
- tenue de la comptabilité en cours d'amélioration	33%	39%	36%	37%
- comptabilité mal tenue	47%	33%	36%	38%

¹ Il y a eu en fait 174 contrôles en 2002 mais douze d'entre eux ne traitaient pas des volets comptable et financier

Par ailleurs, au-delà de l'aspect purement statistique, cette appréciation générale doit également être nuancée par le fait que la programmation annuelle des organismes à contrôler ne s'appuie évidemment pas sur une méthode statistique de sélection ; de ce fait, la "dégradation" apparemment constatée ne peut être extrapolée à l'ensemble des organismes HLM.

Après avoir mis en lumière en 1999 et 2000 les déficiences qui s'attachaient à la gestion comptable des offices publics HLM, puis en 2001 à celle des sociétés d'économie mixte locales, il apparaît que, pour l'année 2002, le constat de mauvaise tenue de la comptabilité vaut toujours pour ces mêmes types d'organisme ainsi que pour quelques sociétés coopératives et OPAC (*principalement ceux soumis aux règles de la comptabilité commerciale*). En terme comparatif, le résultat des SA d'HLM est quant à lui plus favorable.

En effet, parmi les organismes présentant une comptabilité mal tenue (38% de l'ensemble, soit 62 organismes sur 162), on relève :

- organismes associatifs 6 sur 8 soit 75% (47% en 2001, 18% en 2000)
- OPHLM 23 sur 35 soit 66% (33% en 2001, 51% en 2000)
- sociétés coopératives 4 sur 8 soit 50% (28% en 2001, 15% en 2000)
- SEM 11 sur 33 soit 33% (34% en 2001, 17% en 2000)
- OPAC commerciaux 4 sur 12 soit 33% (0% en 2001, 14% en 2000)
- OPAC publics 2 sur 7 soit 28% (12% en 2001, 0% en 2000)
- SA d'HLM 12 sur 59 soit 20% (26% en 2001, 21% en 2000)

Fondamentalement, si l'on prend en compte le critère de taille, il apparaît que, quelle que soit la catégorie juridique considérée, la situation comptable est généralement mieux maîtrisée dans les organismes de moyenne ou de grande taille.

Organismes présentant une comptabilité mal tenue en 2002	moins de 1500 logements	1500 à 15000 logements	plus de 15000 logements	Total
- organismes associatifs	6 / 7	s/o	0 / 1	6 / 8
- OPHLM	4 / 6	19 / 27	0 / 2	23 / 35
- sociétés coopératives	4 / 8	s/o	s/o	4 / 8
- SEM	8 / 23	3 / 10	s/o	11 / 33
- OPAC commerciaux	1 / 1	1 / 8	2 / 3	4 / 12
- OPAC publics	s/o¹	2 / 7	s/o	2 / 7
- SA d'HLM	3 / 10	7 / 44	2 / 5	12 / 59

¹ Sans objet

2. Anomalies ou irrégularités les plus graves

Le présent chapitre recense les anomalies ou irrégularités les plus graves relevées sur un nombre significatif et répété d'organismes. Parmi celles-ci, deux méritent d'être particulièrement soulignées :

- la mauvaise tenue des documents comptables,
- l'insuffisance du contrôle interne.

D'autres anomalies sont également constatées, affectant l'image fidèle des comptes, ou révélant une organisation mal adaptée du service comptable, ou bien encore mettant en évidence l'incohérence, voire le défaut de comptabilité de programme.

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

- insuffisance ou tenue lacunaire des documents comptables 45 cas (sur 162)

Il s'agit surtout de la tenue des annexes juridiquement obligatoires (*légal*es ou *spécifiques aux organismes HLM*) qui sont soit incomplètes, notamment l'annexe dite littéraire qui, dans cette hypothèse, n'apporte pas les indications suffisantes sur les méthodes utilisées et leurs changements éventuels (*calcul d'amortissements par exemple*), soit totalement absentes (*état de l'actif, du passif*) :

- contrôle interne insuffisant 40 cas (sur 162)

Il s'agit généralement de dysfonctionnements dans l'organisation, en particulier au niveau de la séparation des fonctions comptables et de trésorerie.

Sont principalement concernés les services ordonnateurs des OPHLM et des OPAC à comptabilité publique. Pour huit d'entre eux (*7 OPHLM et 1 OPAC à comptabilité publique*), cette observation traduit en fait des relations médiocres entre l'ordonnateur et le comptable public.

- organisation comptable à revoir 22 cas (sur 162)

Sont regroupées ici essentiellement les anomalies liées aux lacunes ou aux retards dans l'enregistrement des opérations comptables. Cette carence conduit à altérer la bonne tenue des comptes.

- image des comptes non fidèle 21 cas (sur 162)

Sont visés ici les organismes n'ayant pas respecté certains des principes fondamentaux du Plan Comptable Général (*engagement, annualité des exercices, prudence, permanence des méthodes, etc*) ou certaines directives des instructions comptables spécifiques. Ces lacunes conduisent à mettre partiellement en doute la régularité des comptes, voire leur sincérité, et par suite le résultat lui-même.

- fiches de situation financière et comptable mal tenues

Les organismes HLM ne satisfont pas de manière suffisante à l'obligation qui leur est faite d'établir et de tenir à jour des fiches de situation financière (*SA d'HLM et OPHLM*).

Une analyse portée sur un échantillon de 50 organismes montre que 44% d'entre eux présentent des fiches de situation financière et comptable mal tenues et non cohérentes avec le bilan, voire pas tenues du tout. Cette situation rend impossible la tenue d'une comptabilité de programmes fiable et ne permet donc pas de connaître la situation financière réelle de l'organisme à terminaison des opérations.

2.2. Recensement des anomalies comptables les plus graves constatées lors des contrôles :

- erreurs d'imputation de comptes 100 cas²

Les erreurs les plus fréquemment rencontrées sur ce point ont été, outre les erreurs d'imputation au sein des frais généraux, les intérêts compensateurs mal comptabilisés voire non calculés, les subventions d'investissement dont le rythme d'amortissement n'est pas cohérent avec celui de l'immobilisation correspondante, et enfin la comptabilisation des charges en immobilisations ou vice-versa.

- erreurs sur les provisions pour risques et charges

On peut distinguer dans ce domaine :

- a) les organismes dont la provision pour grosses réparations présente un caractère de réserve **19 cas**
- b) les organismes présentant des provisions pour risques et charges excessives (*autres que la provision pour grosses réparations*) en raison, soit de dotations non justifiées, soit de non reprises de provisions alors que celles-ci n'étaient plus justifiées **15 cas**
- c) les organismes dont la méconnaissance du principe de prudence les a conduit à ne pas comptabiliser de provisions pour risques et charges (*PGR ou autre*) **10 cas**

Les anomalies relevées en la matière sont la plupart du temps à relier à l'absence d'un plan de travaux permettant d'évaluer les grosses réparations à entreprendre ou encore à la non cohérence entre le plan de travaux et le calcul de la provision.

Ce phénomène n'est pas marginal puisqu'il a été au total constaté dans **39 organismes** sans qu'il y ait forcément sur ou sous-évaluation de la PGR.

Ce non-adossement de la PGR à un réel programme de travaux peut parfois conduire à une situation particulière ; ainsi, dans 9 cas, la PGR n'était en fait pas disponible.

² Si 100 organismes sont concernés, certains d'entre eux cumulent plusieurs types d'erreurs ; 164 erreurs ont été en fait recensées

- erreurs sur les provisions pour créances douteuses

On distingue principalement :

- a) les organismes dont la provision pour créances douteuses est insuffisante, soit par méconnaissance de l'instruction comptable (*calcul forfaitaire*), soit par volonté d'agir sur la présentation du résultat **15 cas**
- b) les organismes dont la provision pour créances douteuses est surévaluée, soit pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus, soit par l'absence de constatation de créances irrécouvrables **9 cas**

- erreurs sur la répartition des charges récupérables, sur leur récupération ou sur le calcul des provisions **23 cas**

2.3. Des manquements, très limités en nombre, observés dans le cadre de l'exercice du commissariat aux comptes :

Le commissaire aux comptes qui exerce le contrôle légal des comptes a pour fonction de concourir à la sécurité des relations financières en exprimant sur les principales informations qui en sont l'objet une opinion compétente et objective.

Son statut de contrôleur légal lui conférant un rôle totalement indépendant de la gestion et des orientations fixées par les dirigeants de l'entreprise, il ne peut accomplir aucun acte de gestion ni avoir un rôle de conseil sur la conduite de la gestion, qu'elle soit prise dans son ensemble ou dans des opérations particulières. Il s'agit là d'un cadre fondamental défini juridiquement par différentes dispositions du code de commerce et qui devrait être encore renforcé par le projet de loi en cours sur la sécurité financière.

L'application de sa mission se traduit donc principalement par le rapport général établissant la certification, formulant si nécessaire toutes observations utiles, et par le rapport spécial traitant du contenu des conventions réglementées existant entre l'organisme (*SA d'HLM, SEM, OPAC à comptabilité commerciale, association*) et ses administrateurs ou entre l'organisme et les entités ayant un administrateur commun avec lui.

Dans le cadre des contrôles exercés par la MIILOS en 2002, il n'a été constaté que quatre cas d'organismes pour lesquels les comptes étaient certifiés sans réserve alors que les anomalies comptables observées auraient dû conduire le commissaire aux comptes à formuler, a minima, des observations.

3. **La situation financière des entreprises du logement social : un constat globalement positif**

Les 162 organismes contrôlés par la MILOS (*rapports définitifs*) en 2002 présentent globalement une situation financière plutôt satisfaisante :

- bonne situation financière	89 soit	55%
- situation financière moyenne mais en cours d'amélioration	47 soit	29%
- mauvaise situation financière	26 soit	16%

Les 26 organismes présentant une mauvaise situation financière se détaillent ainsi :

- SEM 10 sur 33
- OPHLM 9 sur 35
- SA d'HLM 3 sur 59
- organismes associatifs 2 sur 8
- sociétés coopératives 2 sur 8
- OPAC 0 sur 19

En distinguant les organismes qui gèrent plus de 15000 logements et ceux qui en gèrent moins de 1500, le résultat ci-dessus se présente ainsi :

Organismes présentant une mauvaise situation financière en 2002	moins de 1500 logements	1500 à 15000 logements	plus de 15000 logements	total
- SEM	6 / 23	4 / 10	s/o	10 / 33
- OPHLM	2 / 6	7 / 27	0 / 2	9 / 35
- SA d'HLM	0 / 10	3 / 44	0 / 5	3 / 59
- sociétés coopératives	2 / 8	s/o ²	s/o	2 / 8
- organismes associatifs	2 / 7	s/o	0 / 1	2 / 8
- OPAC	0 / 1	0 / 15	0 / 3	0 / 19

On constate ainsi – *situation du reste rassurante* - qu'aucun organisme gérant plus de 15000 logements ne présentait une situation financière mauvaise, lors des contrôles entrepris en 2002.

² Sans objet

Conclusion

Les éléments d'appréciation de la Mission d'inspection sur la tenue de la comptabilité en 2002 confirment l'appréciation critique portée en 2002 et 2001, tout en constatant que l'existence de carences comptables vaut principalement pour des organismes de petite taille (moins de 2000 logements).

Des progrès sont indispensables pour appréhender la réglementation comptable, c'est à dire les normes du plan comptable général et les instructions comptables spécifiques. Cette situation qui pose le problème du niveau global de qualification et de compétence requis des services exerçant les tâches comptables mérite une attention toute particulière dans le contexte actuel. En effet, les normes comptables évoluent de plus en plus rapidement - *ce sera notamment le cas en 2003 en matière de comptabilisation, amortissement et dépréciation des actifs comme en matière de calcul de provision pour grosses réparations* - et tendent à s'internationaliser, quels que soient le secteur et le statut juridique concernés.

La MIILOS ne peut que rappeler une fois encore la nécessité impérieuse d'une prise de conscience de la part des dirigeants des entreprises du logement social pour qu'ils intègrent parmi leurs priorités la qualité de la gestion comptable – *et pas seulement celle de la gestion financière* - ainsi que son corollaire, la compétence des personnels qui en ont la charge.

Cette mutation nécessaire passe inéluctablement par la fixation de critères plus sélectifs lors du recrutement et la mise en place de plans de formation adaptés, tant en matière de formation initiale que de formation continue. La Mission d'inspection ne méconnaît pas pour autant les contraintes des organismes de droit public découlant du statut s'y rapportant, aboutissant parfois à des rigidités dans le déroulement des carrières des agents préjudiciables à un service optimal.

In fine, la MIILOS considère que cette faiblesse comptable peut nuire à la pertinence des analyses des comptes et à la fiabilité des prévisions en résultant, dans un secteur où l'anticipation des besoins sociaux et donc des moyens consentis est un gage d'efficacité économique et sociale.

Chapitre 2 : Examen des pratiques contestables de l'exercice de la fonction de dirigeants d'organismes de logements sociaux

Le rapport d'activité de la MILOS, relatif à l'année 2001, a analysé les principales atteintes constatées aux règles de droit sur les conditions matérielles d'exercice de la fonction de dirigeants d'organismes de logements sociaux. Les constats faisaient apparaître des irrégularités de nature et de gravité variables traduisant, pour certaines, une méconnaissance de la réglementation et pour d'autres, des transgressions délibérées de règles liées au statut de bailleur social.

La Mission d'inspection a poursuivi au cours de l'année 2002 son travail d'analyse des dérives constatées en cherchant à approfondir, à partir des règles de droit existantes, la réflexion sur la situation des dirigeants d'organismes chargés d'une mission d'intérêt général.

Ce travail conduit à rappeler les règles de droit et à présenter les transgressions observées dans le cadre des 175 contrôles opérés pour lesquels un rapport définitif a été produit.

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

1.1. Rappel des règles de droit

Ces règles modifiées et précisées par le décret n° 2002-1158 du 13 septembre 2002 confirment trois grands principes :

- la gratuité du mandat des administrateurs d'organismes d'HLM, et par conséquent le caractère bénévole de cette activité;
- la possibilité pour le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de l'organisme d'allouer à ses membres une indemnité forfaitaire pour compenser la diminution du revenu du fait de leur participation aux réunions des organes dirigeants (conseil d'administration, bureau, commissions) quelle que soit la nature de la profession (salarisée ou libérale), dans des limites réglementaires ;
- la possibilité pour le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de décider du remboursement des frais de déplacement de ses membres, dans les limites réglementaires fixées par l'arrêté du 31 juillet 1985 modifié.

Le décret du 13 septembre 2002 a également ouvert la possibilité aux organismes de décider de la prise en charge des coûts de formation des administrateurs pour l'exercice de leur mission, dans la limite de trois jours par an et par administrateur.

1.2. Les constats de la MILOS en 2002

La MILOS a pu constater que dix neuf organismes ne respectent pas délibérément les règles ci-dessus rappelées ou, parfois, les appliquent mal :

- remboursement des frais de déplacement du président et des administrateurs d'un OPHLM aux frais réels (52 858,64 euros de règlement supplémentaire) ou à des taux supérieurs aux taux réglementaires ;
- remboursement à un administrateur de SA d'HLM de frais de transport irréguliers correspondant à 900 Km/mois pour se rendre du siège social de la société dans une résidence secondaire ;
- versement au président d'une SA d'HLM d'indemnités pour participations à des réunions non justifiées (73 indemnités forfaitaires pour un montant de 4 997 euros);
- attribution d'un véhicule de fonction au président et/ou à des administrateurs d'OPHLM;
- indemnisation des frais de déplacement du président d'une SA et de son épouse;
- utilisation de téléphones portables à des fins personnelles par le président d'un OPAC;
- remboursement de frais de péages autoroutiers sans liens justifiés avec l'activité de l'organisme et utilisation de la carte de carburant de l'organisme par le président d'un OPHLM pour des déplacements privés.
- remboursement des frais de transport sur la base de l'indemnité kilométrique admise en matière fiscale et non sur celle en vigueur pour la fonction publique contrairement aux dispositions de l'arrêté du 31 juillet 1985.

En outre, il a été constaté, dans plusieurs de ces mêmes organismes, des frais de restauration et de réception sans mention de la qualité des invités ni du motif de la réception ou de l'invitation aux repas.

1.3. L'application de la règle du bénévolat pour l'exercice des fonctions d'administrateurs d'organismes HLM et d'indemnisation de leurs frais de mission mérite d'être réaffirmée par l'administration.

Le principe du bénévolat inscrit dans les textes et rappelé récemment par le décret du 13 septembre 2002 implique que les administrateurs d'organismes d'HLM soient indemnisés des frais qu'ils engagent pour leur participation aux organes d'administration. La Mission d'inspection a pu observer que des organismes ignoraient les règles d'indemnisation qui s'appliquent aux administrateurs. Aussi, au-delà des constats de violation délibérée de la règle de la gratuité du mandat par certains dirigeants – constats qui doivent être sanctionnés –, le rappel par voie de circulaire des droits et obligations des administrateurs des organismes HLM serait souhaitable.

Dans le cadre de cette démarche, la Mission d'inspection considère qu'une clarification des obligations des administrateurs, et notamment des présidents, est nécessaire pour ceux utilisant un véhicule ou tout autre outil de travail comme les téléphones portables appartenant à l'organisme. Le principe du mandat gratuit implique en effet que cette utilisation soit réservée à l'exercice de leurs missions et soumise à contrôle, à l'exclusion de toute utilisation privative.

2. Les atteintes au statut de la fonction publique territoriale par des directeurs et cadres d'offices publics

2.1. Rappel des règles applicables

Le rapport 2001 rappelle que la loi du 28 novembre 1990 modifiée donne aux directeurs d'OPHLM, en tant qu'agent public, la possibilité, sur décision du conseil d'administration, de disposer d'un logement de fonction par nécessité absolue de service. Cette faculté exclut tout logement dans le parc social réservé aux familles modestes. Elle leur donne également la possibilité, sous la même condition, de disposer d'un véhicule par nécessité absolue de service. Dès lors que le véhicule est attribué sous cette réserve, la Mission d'inspection contrôle l'utilisation faite par les intéressés des véhicules mis à leur disposition.

2.2. Les constats de la MILOS en 2002

Les contrôles opérés ont permis les constats suivants dans quinze organismes :

- des directeurs d'OPHLM utilisent leur véhicule pour effectuer des trajets privés (domicile- travail, déplacements exclusivement privés) ;
- un directeur d'OPHLM utilise le véhicule mis à sa disposition comme une voiture de fonction, le déclare comme un avantage en nature, et effectue des déplacements privés ;
- des cadres d'un office public d'HLM bénéficient de l'utilisation exclusive d'un véhicule de l'organisme ;
- des logements de fonction sont attribués dans le parc social à des directeurs d'offices et d'OPAC ou même des cadres ;
- un directeur d'office bénéficie d'un logement dans le parc privé avec règlement de 70% du loyer et 100 % des charges par l'organisme, avantage en nature non déclaré aux services fiscaux. Un autre bénéficie d'un loyer modique de la part de l'organisme bailleur ;
- un directeur d'OPHLM est mis à la disposition d'une association avec maintien de la nouvelle bonification indiciaire attribuée au titre de la fonction de directeur ;
- un directeur contractuel d'OPHLM est recruté dans des conditions irrégulières, le poste n'ayant pas été préalablement offert à des fonctionnaires par voie de publication.

2.3. L'attribution d'avantages en nature aux dirigeants des offices publics et des OPAC devrait être réglementairement mieux encadrée.

La Mission d'inspection observe que la même loi du 28 novembre 1990 modifiée, qui autorise l'organe délibérant d'une collectivité à accorder à des fonctionnaires d'encadrement un logement de fonction et un véhicule par nécessité absolue de service, ignore en revanche les directeurs d'organismes publics d'HLM. Seule, une réponse écrite du ministre de la fonction publique indique qu'ils sont assimilés aux cadres supérieurs de la fonction publique territoriale (n° 21 136 JOAN du 24 janvier 2000).

La Mission d'inspection constate que les directeurs d'OPHLM et d'OPAC qui bénéficient de ce type d'avantages accordés par l'organe délibérant n'ont pas réellement de contraintes de fonctions qui les justifient. Il s'agit le plus souvent de compléments de rémunérations non motivés par les obligations du service. Un encadrement juridique de ces avantages, voire une plus grande cohésion entre le régime défini pour les OPHLM et celui autorisé pour les OPAC, serait donc utile.

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

3.1. Rappel de quelques règles

La rémunération du directeur général et des directeurs généraux délégués est exclusivement déterminée par le conseil d'administration (art. L.225-53 du code de commerce), y compris tous avantages en natures ou primes diverses. Il est interdit au directeur de se faire consentir un prêt, un découvert de compte courant ou une caution par sa société. Les frais de voyages, de déplacement et les dépenses engagées par les administrateurs dans l'intérêt de la société doivent être autorisés par le conseil d'administration (art. 93 du décret n° 67-236 du 23 mars 1967).

3.2. Les constats de la MILOS en 2002

Les contrôles de la Mission d'inspection ont conduit aux constats suivants dans dix neuf sociétés d'HLM ou sociétés d'économie mixte:

- une société engage des frais de déplacement du personnel (à Barcelone, à Paris) pour des sorties qui sont hors objet social (31 846 euros), dont le coût s'ajoute aux sommes déjà versées au comité d'entreprise (12 203 euros en 2000) ;
- des rémunérations (66 331 euros pour gérer 440 logements, 115 403,90 euros pour 9 635 logements), des indemnités de licenciement ou de départ excessives sont accordées à certains directeurs ou certains cadres, dont le montant n'est pas en rapport avec le nombre de logements gérés par la société: 204 832 euros pour le licenciement d'un cadre en 2000, 284 436,78 euros pour celui d'un directeur en 1999, puis un versement de 134 566,44 euros pour le départ du directeur suivant de la même société en 2000, 221 051 euros augmentés du don du véhicule de fonction pour le licenciement d'un directeur et 135 214,65 euros pour celui d'un cadre de la même société,
- un directeur reçoit 27 440,82 euros de prime alors que les résultats de la société sont déficitaires ;
- une indemnité forfaitaire de révocation du directeur général de 70 000 euros est fixée par avance par le conseil d'administration, en violation de l'article L.225-55 du code de commerce ;

- un cadre reçoit une indemnité de licenciement (12 653,27 euros) alors qu'en réalité il est affecté au service du GIE dont sa société est membre ;
- des directeurs bénéficient de primes diverses, avantages ou augmentations de leur rémunération sans l'accord du conseil d'administration de leur société ;
- le vice-président d'une société d'économie mixte locale rémunéré reste en poste bien qu'il soit atteint par la limite d'âge statutaire ;
- des directeurs ou cadres perçoivent des frais de déplacement, de réception ou de restauration engagés sans que l'intérêt de la société soit justifié ;
- des directeurs généraux de SA d'HLM sont rémunérés alors qu'ils sont également administrateurs de la société, contrairement au principe de gratuité des fonctions dans ce cas de cumul, posé par les clauses types ;
- un directeur général de SA signe la convention de mise à disposition du personnel par une chambre de commerce alors qu'il est lui-même salarié de cet établissement public ;
- le président et le directeur général d'une SA d'HLM refusent toute transparence des comptes d'une association, dont est membre majoritaire la SA, qui les rémunère eux-mêmes et emploie le personnel de cette même SA d'HLM ;
- le président directeur général d'une SACI dispose, au sein du GIE dont la SACI est membre majoritaire, d'un contrat de travail prévoyant des indemnités de licenciement et de départ importantes sans que le conseil d'administration de la société en soit expressément informé ;
- un directeur et un président ont passé au nom de la société des contrats avec l'entreprise dirigée par un membre de leur famille sans mise en concurrence ou dans des conditions de concurrence irrégulières ;
- un directeur général utilise la carte bancaire (110.668 € de 1997 à 2001) de la société sans justificatifs et engage des dépenses sans rapport avec l'objet social (contribution à une course automobile, à un club motocycliste, à un club de golf) ;
- des avantages en nature sont minimisés pour la déclaration fiscale (véhicules de fonction).

Conclusion

Les constats opérés mettent en lumière le fait que des dirigeants d'entreprises, en nombre certes réduit, bénéficient de rémunérations et d'avantages en nature disproportionnés au regard de la taille et des enjeux patrimoniaux de l'organisme et juridiquement non justifiés. Au regard de la mission d'intérêt général qui leur a été confiée par les pouvoirs publics, cette situation est critiquable, plus encore lorsque la gestion globalement déficiente conduit à une qualité de vie médiocre pour les locataires à ressources modestes. Or, un comportement plus responsable des dirigeants et sans doute juridiquement plus encadré a un double effet : il est économiquement bénéfique et socialement porteur de cohésion pour la collectivité.

Chapitre 3 : Principaux enseignements dégagés du contrôle des attributions de logement

"L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées". Ce premier alinéa de l'article L 441-1 du code de la construction et de l'habitation, le préambule aux dispositions législatives en matière d'attribution, exprime tout l'enjeu que représente ce sujet dans le domaine de l'accès au logement, particulièrement pour les populations à faibles moyens économiques.

La réglementation en matière d'attribution définit, avec celle relative à la fixation des loyers, le cadre normatif spécifique dans lequel s'inscrit l'offre des bailleurs sociaux. Elle est dans la logique de l'effort financier consenti par la collectivité publique, pour corriger les effets d'un marché locatif qui, s'il était réduit au seul fonctionnement des règles de marché, serait socialement porteur d'exclusion.

Cette réglementation est évolutive et demeure complexe. Elle a été profondément réformée, en dernier lieu par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Celle-ci, marquée par la volonté de mettre en œuvre des principes de transparence et de solidarité, a introduit, notamment, deux nouveautés dans les règles existantes :

- l'instauration d'un régime d'accords collectifs départementaux entre l'Etat et les bailleurs sociaux afin d'améliorer, en particulier, l'accueil des ménages défavorisés,
- la création d'un enregistrement départemental unique des demandes d'attribution afin de garantir les droits des candidats et d'assurer l'égalité de traitement de leur dossier.

Ces nouvelles dispositions complètent celles existant précédemment et portent essentiellement sur 4 volets :

- le règlement départemental d'attribution dont le rôle a été renforcé par la loi de 1998,
- le système de réservation des logements,
- la commission d'attribution dont la généralisation a été opérée en 1992,
- la fixation de revenus plafond pour accéder aux logements sociaux.

Les contrôles de la MIILOS n'ont pas porté sur l'application, ni a fortiori sur la pertinence, d'un système faisant appel à de nombreux acteurs (préfectures, DDE, communes, entreprises réservataires, CIL, organismes HLM, SEM, associations). Ce système s'appuie sur des dispositifs contractuels et réglementaires faisant l'objet d'inspection de comptes-rendus, notamment auprès des services de l'Etat dans le département. La Mission d'inspection a examiné chez les bailleurs sociaux concernés (165 au total) et qui interviennent, dans le processus, en phase finale, les méthodes utilisées en interne pour procéder aux attributions.

Sont ainsi abordés :

- La connaissance de la demande locative.
- Le processus d'attribution.
- La décision d'attribution.
- Le respect des règles des plafonds de ressources.

1. La connaissance de la demande locative

L'analyse de la demande participe normalement, pour les organismes, à la définition d'orientations stratégiques en matière d'ouverture à la location de nouveaux programmes de logements. Elle est également un des éléments d'aide à l'élaboration d'une politique de maintien de l'équilibre social à l'intérieur du parc.

Toutefois, la MILOS observe que le stock de la demande est parfois difficile à analyser. En effet, les organismes ne disposent pas toujours de la maîtrise complète de la demande.

La connaissance de la demande locative, à l'échelon départemental, s'est cependant améliorée, grâce à la mise en place, à compter de juin 2001, du numéro unique d'enregistrement. Ce dispositif qui permet désormais de connaître l'évolution de la réalité de la demande a fait l'objet d'une application quasi systématique, même si des retards dans sa mise en œuvre ont été constatés ponctuellement dans des petits organismes. Il a été noté seulement 3 organismes où il était ignoré.

Cette nouvelle réglementation, qui a entraîné la mise à jour des fichiers, a fait apparaître avec plus d'exactitude les chiffres de la demande connue. Cette demande apparaît sur l'ensemble du territoire souvent largement supérieure à l'offre. Il est ainsi relevé dans un organisme, un stock correspondant à 15 mois d'attribution. Rares sont les communes où on l'observe un marché « détendu ». De plus, il arrive que les attentes exprimées par cette demande soient difficiles à satisfaire. Ainsi, de nombreux refus peuvent être opposés par les candidats au logement. A titre d'exemple, un office municipal a enregistré 49% de refus de la part de candidats alors même qu'un taux de 9% de vacance des logements était relevé.

2. Le processus d'attribution

2.1. La phase préalable à la prise de décision

Dans 20% des organismes contrôlés, les anomalies ou les irrégularités suivantes ont été relevées dans la phase préalable à la prise de décision :

- **Des demandes d'informations pour la constitution du dossier d'attribution non conformes aux recommandations de la CNIL et à la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.**

Les renseignements en cause portent sur :

- l'origine ethnique de l'intéressé (carte et photo d'identité, adresse au cours des 15 dernières années, mentions de pays d'origine, date d'arrivée en France),
- le lieu d'habitation (taxe d'habitation, ancienneté sur la commune, assurance du précédent logement, attestation d'employeur),
- la situation économique ou celle du garant (relevés d'opérations bancaires, attestation bancaire de non endettement, tableau d'amortissement des prêts...).

Ces éléments discriminants n'impliquent pas nécessairement une décision de refus mais peuvent conduire à ne pas considérer ces demandes comme prioritaires. Dans ce cadre, un seul cas de pratiques visant à exclure des familles monoparentales ou étrangères a été formellement identifié. Un organisme, quant à lui, conditionne, parfois, ses attributions à la prise en charge par le candidat locataire de travaux à réaliser dans le logement.

- L'absence de règlement ou de critère d'attribution constitue une autre anomalie dans la mesure où elle permet des attributions basées sur des éléments subjectifs ou non transparents.

L'absence totale de règlement n'est soulignée que dans une dizaine d'organismes. Toutefois, lorsqu'il existe, le règlement n'est pas toujours approuvé par le conseil d'administration et parfois encore, il comporte des critères ou des clauses critiquables. Ces clauses peuvent conduire à une certaine discrimination voire à l'exclusion de publics spécifiques : il s'agit le plus souvent de critères résidentiels (priorité donnée aux habitants ou aux jeunes résidents de la commune, être né dans la commune, y revenir, y résider depuis plusieurs années) et de critères économiques (ressources précaires et/ou insuffisantes, endettement global jugé excessif).

Certains bailleurs réalisent des enquêtes sociales dont les caractéristiques sont très variables. Cette pratique est souvent insuffisamment encadrée et conduit quelques organismes à prendre en compte des éléments excessivement subjectifs, d'autant plus condamnables qu'ils s'inscrivent dans une logique de « scoring ». A titre d'exemple, on peut citer cet organisme où ladite enquête représentait 50% de la « note » attribuée à la demande, ou cet autre encore pour lequel « l'impression personnelle de l'enquêteur » comptait autant que l'ancienneté de la demande. Le recours au « scoring » stricto sensu n'a cependant été formellement relevé que dans 3 organismes.

2.2. Le fonctionnement de la commission d'attribution des logements (CAL)

Les commissions ont généralement été installées (l'absence totale de CAL n'a, en effet, été relevée que dans trois SEM) mais, dans 30% des cas, leur composition et leurs modes de fonctionnement ne respectent pas la réglementation³.

Leur nombre ou leur composition appelle en effet certaines observations. Ainsi, dans au moins 10 organismes, plusieurs CAL ont été constituées sans que la dispersion géographique

³ Celle-ci est contenue dans l'article R 441-9 du Code de la Construction et de l'Habitation. La CAL est constituée de 6 membres administrateurs dont 1 représentant des locataires sauf si la dispersion géographique du parc justifie la création de plusieurs commissions, auquel cas les membres ne sont pas nécessairement administrateurs. Le maire de la commune concernée par les attributions participe avec voix délibérative aux séances. Un règlement intérieur doit être établi. La CAL se réunit au moins une fois tous les deux mois et elle rend compte de son activité au conseil d'administration au moins une fois par an

du patrimoine le justifie. Dans plus de 20 autres organismes, c'est leur composition qui est mise en cause. Les anomalies se traduisent alors par des situations variées : manque d'un ou plusieurs administrateurs, absence de représentant des locataires, voix délibératives accordées à des communes ou des réservataires non membres ou à des tierces personnes, quorum non atteint, CAL composées uniquement de salariés alors qu'il n'existe qu'une commission.

La périodicité des réunions ne respecte pas toujours la réglementation.

Par ailleurs, si, dans une majorité de cas, des procès-verbaux sont dressés à l'issue des réunions de CAL ils sont, la plupart du temps, estimés trop succincts et insuffisamment explicites.

Enfin, les bilans annuels au conseil d'administration ne sont pas systématiques et dès lors qu'ils existent, la qualité de l'information est très hétérogène.

3. La décision d'attribution : un rôle insuffisamment affirmé de la commission d'attribution

3.1. La détermination d'une politique d'attribution

Il est rare qu'une politique d'attribution soit clairement énoncée par le conseil d'administration. Sa détermination permet pourtant aux membres de la commission de prendre des décisions d'attribution, garantissant une meilleure adéquation entre l'offre et la demande, tout en tenant compte des contingences sociales et économiques.

Le contingent préfectoral est une composante de la politique d'attribution. **A cet égard, la MILOS observe que l'utilisation des logements du contingent préfectoral n'est pas toujours celle prévue conventionnellement.**

En effet, on remarque le manque de détermination de certains organismes sociaux à héberger le type de population très défavorisée adressé par les services préfectoraux. La reprise des contingents de logements réservés par le Préfet permet alors à l'organisme de les attribuer directement. Pour ce faire, ces organismes s'abstiennent d'identifier les logements réservés, particulièrement lorsqu'une aide financière au titre de la PALULOS a été obtenue. Il en résulte que les logements, majoritairement déjà occupés, sont indisponibles.

3.2. La prise de décision

Dans près de 30 % des organismes contrôlés, la prise de décision ne relève pas de la stricte compétence de la commission d'attribution qui se trouve dépourvu de tout pouvoir décisionnel. C'est le cas de 47 organismes et ceci pour la totalité du parc concerné.

Les cas les plus nombreux sont ceux où la décision échappe partiellement à l'instance d'attribution. La commission ne décide pas ainsi des attributions des logements étudiants, de ceux destinés à des typologies particulières de locataires (pompiers, douaniers, militaires...), du contingent préfectoral ou de celui d'autres réservataires. La partition est parfois d'une autre nature : logements anciens, demandes qui ne posent pas, a priori, de problème particulier, programmes neufs, situation d'urgence (avérée ou non).

Dans les situations qui viennent d'être exposées, soit les services préparent les décisions le cas échéant avec les communes ou les réservataires et ne proposent qu'un candidat par logement, soit la commission agréée une liste de ménages sans arrêter la liste de logements correspondante, soit encore, elle valide une liste d'attributaires par type de logement. Quand la décision n'est pas tacitement déléguée au service, elle peut l'être ponctuellement au profit du président de l'organisme, du président de la commission ou encore du directeur. **Plus rarement, les services procèdent directement aux attributions et la commission les entérine.** Il arrive alors que les baux soient signés avant le passage devant l'instance réglementaire.

Quelques cas marginaux ont été recensés où les attributions sont effectuées sans passage, même formel, devant la CAL. L'absence totale de passage en CAL reste en effet l'exception sauf pour ce qui concerne des logements étudiants ou encore pour des logements financés sur fonds propres ou ceux du contingent Préfet. Quelques cas ont été soulignés dans une SEM, ou dans des circonstances particulières (au mois d'août dans un office, ou pour certains logements dispersés sur un territoire important). Dans deux cas, les logements attribués au personnel de l'office ou à du personnel communal (logement de fonction) ne font pas l'objet d'une procédure d'examen devant la commission.

Il a également été observé que la CAL, normalement réunie, désigne plusieurs candidats par logement disponible, en s'assurant de la bonne adéquation de l'offre à la demande et en hiérarchisant son choix. Elle permet ainsi aux services de procéder directement aux attributions en fonction d'éventuels désistements. Dans ce cadre, la liste qui résulte des propositions formulées auprès des ménages (acceptations et refus) est généralement communiquée a posteriori aux membres de la CAL. Le contrat de location est parfois signé avant ce retour d'information. Cette pratique qui ne respecte pas les textes à la lettre permet néanmoins à la CAL de conserver une certaine maîtrise de la décision.

Globalement, peu de refus explicites sont prononcés à l'encontre de demandes. En effet, le plus souvent la demande, qui ne peut être satisfaite dans l'immédiat, est susceptible d'être réexaminée ultérieurement. Lorsqu'une décision de refus est prise, l'absence de notification écrite est souvent relevée. De plus, lorsqu'un courrier de refus est adressé au demandeur, il n'est pas toujours motivé.

4. *Le respect des plafonds de ressources : une norme observée par une large majorité*

La réglementation dans ce domaine a été réformée et est désormais plutôt bien respectée. Toutefois, il convient d'abord de constater que le niveau des ressources des locataires dont les dossiers d'attribution ont été contrôlés par la MIILOS se situe, selon les échantillons examinés, le plus souvent, entre 30 et 50 % des plafonds réglementaires. Si ces valeurs sont minorées par l'existence de jeunes ménages sans revenus imposables à l'année de référence n – 2 précédant celle de la signature du bail, il n'en demeure pas moins que ces nouveaux occupants ont généralement de faibles ressources et témoignent effectivement de l'occupation à caractère social du parc HLM.

6 952 dossiers d'attribution ont été contrôlés en 2002, sur lesquels ont été faits les constats généraux suivants :

- 1 % de ces dossiers portent sur des ménages dépassant les plafonds de ressources réglementaires (ce taux est de 2,2 % pour la seule région Ile de France). Ces dépassements concernent majoritairement des personnes seules et des ménages sans enfant. Les attributions correspondantes sont effectuées sciemment et leurs motivations sont variées : mutation interne vers un logement identique ou plus grand, intervention municipale, souci d'occuper des logements vacants, attribution à du personnel salarié du bailleur, prise en compte d'une baisse de revenus intervenue lors du dépôt de la demande...
- 2 % des dossiers contrôlés ne comportent pas la pièce justificative réglementaire (en principe l'avis d'imposition de l'année n – 2). Ils contiennent cependant généralement d'autres documents (avis d'imposition de l'année n – 1, bulletins de salaire).

Il est intéressant de comparer ces chiffres avec ceux observés lors de l'enquête effectuée par la Mission d'inspection sur les attributions opérées en 1992. Il avait été alors observé sur 8 709 dossiers contrôlés que :

- 14 % d'entre eux concernaient des ménages dépassant les plafonds de ressources (19 % pour la seule région Ile de France),
- 21 % ne contenaient pas l'avis d'imposition réglementaire.

Ainsi en 10 ans, le taux d'irrégularité a baissé de façon significative en passant de 35 % à 3 %.

Deux raisons essentielles expliquent cette nouvelle conformité à la norme juridique :

❖ **La réglementation sur les plafonds de ressources a été réformée entre 1994 et 1999 dans le sens d'un élargissement de l'accès au logement social.** On peut citer à cet égard :

- l'abandon de l'indexation du plafond de revenus à l'indice du coût de la construction au profit de celui des prix à la consommation puis du SMIC,
- l'assimilation au conjoint de la personne vivant maritalement avec le candidat locataire,
- la prise en compte du revenu imposable de l'année n – 1 dans certaines conditions de baisse de ressources,
- la simplification des zones géographiques,
- la revalorisation exceptionnelle des plafonds de ressources des ménages de 2 et 3 personnes intervenue en 1998,
- la suppression de la distinction pénalisante entre conjoint actif et conjoint inactif.

La possibilité, ouverte en 1996, de déroger par arrêté préfectoral aux plafonds de ressources pour favoriser la mixité sociale dans les grands ensembles et les zones urbaines sensibles, va dans le même sens. Il faut cependant observer que, dans la pratique, les ménages qui profitent de cette faculté apparaissent peu nombreux.

❖ **Un dispositif de sanctions pécuniaires pour les irrégularités constatées en matière de plafonds de ressources a été appliqué à partir de 1994.** Fondé alors sur de simples dispositions réglementaires, son application a été suspendue jusqu'à ce qu'il soit conforté par la loi SRU de décembre 2000.

Conclusion

A partir d'un échantillonnage significatif d'organismes, il apparaît que les pratiques sont extrêmement variables. Si, en matière de plafonds de ressources, la norme juridique est désormais appliquée, il n'en demeure pas moins que les dispositions sur les commissions d'attribution, définies par les articles L 441-2, R 441-3 et R 441-9 du code de la construction et de l'habitation, créant les commissions chargées de procéder à l'examen des demandes et d'attribuer nominativement chaque logement locatif et fixant leur fonctionnement, sont enfreintes dans près d'un cas sur deux.

L'argumentaire le plus souvent développé par les bailleurs sociaux pour expliquer les anomalies ou irrégularités se fonde aussi bien sur la nécessité d'être efficace que de lutter contre la vacance, de subir la lourdeur du système ou bien encore invoque l'indisponibilité des administrateurs et l'obligation de traiter rapidement les urgences.

De fait, si l'on souhaite apprécier, à la fois, la juste application des textes et l'efficacité des politiques d'attribution dans le cadre de la mission sociale confiée aux bailleurs, c'est la totalité de la chaîne d'attribution (du dépôt de la demande au service compétent jusqu'à la phase finale d'attribution ou de rejet) qui mérite un examen approfondi, en mettant en rapport l'ensemble du maillage avec le volume et les situations sociales des demandeurs.

Pour l'heure, le constat de la MIILOS sur les pratiques des organismes en matière d'attribution est contrasté :

- Il existe un décalage significatif entre des règles juridiques exigeantes quant au rôle et au fonctionnement des commissions et une pratique non conforme aux textes qui, de surcroît, est désormais sanctionnable depuis la loi SRU (article L 415-2-1 du code de la construction et de l'habitation).
- Les bailleurs, et c'est un fait paradoxal, qui ne respectent pas toujours formellement le processus réglementaire d'attribution, remplissent pleinement leur mission sociale en veillant à ne pas privilégier telle ou telle catégorie de demandeur.

Chapitre 4 : Examen de la politique d'entretien du patrimoine HLM (année 2001-2002)

1. Le contexte

1.1. Cadre général.

L'examen de la gestion patrimoniale constitue un des principaux volets des contrôles effectués par la MILOS dans le cadre défini à l'article L 451-1 du code de la construction et de l'habitation

La qualité et le niveau d'entretien du parc social font l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics, comme en témoignent le renforcement des obligations relatives au gardiennage, au contrôle de la sécurité des ascenseurs ainsi que la généralisation des plans stratégiques de patrimoine.

Il est donc apparu utile à la Mission d'inspection de faire une première synthèse du sujet. L'analyse effectuée porte sur 295 rapports d'organismes contrôlés entre 2001 et 2002, se répartissant en 106 OPHLM et OPAC, 105 SA d'HLM, 55 SEM et 29 organismes de statuts divers⁴. Ces organismes gèrent au total un parc de 1 516 000 logements sociaux, avec un patrimoine variant de 11 à 80 000 logements, pour une taille médiane de 2700 logements (la moyenne s'élève à 5140).

1.2. Portée, limites et méthode de l'étude

L'activité « entretien » analysée correspond à l'ensemble plus généralement dénommé « maintenance » dans les documents comptables : elle intègre l'entretien courant, le gros entretien et les grosses réparations

L'étude a pour but de faire ressortir des tendances, en prenant nécessairement en considération les éléments ci-après :

- L'activité « entretien » recouvre un ensemble de tâches (nettoyage des parties communes, entretien des espaces verts, fonctionnement des ascenseurs) découlant d'obligations plus ou moins codifiées ; même s'il existe de nombreuses normes et textes, des marges de manœuvre variées s'offrent aux organismes en matière d'organisation, de moyens et de procédures selon leur mode d'organisation, la taille et la composition du parc.
- Les rapports exploités ont fait l'objet de diligences menées entre 2000 et 2002, voire 2003 pour les éléments relatifs aux ascenseurs. Les données sont donc variables, tant sur la période étudiée (3 à 5 ans) que sur chacun des exercices examinés (de 1996 à 2002) Ainsi, pour les analyses financières, l'échantillonnage validé varie, selon l'objet, de 164 à 233 organismes.

⁴ Association, SCP d'HLM, UES, SEM de droit local, SCI, SARL

La **méthode** retenue a été la suivante :

- **Une évaluation globale** de l'ensemble des composantes caractérisant la qualité de l'entretien et menée, soit à partir des pièces écrites (contrats, dispositifs de dépannage...), soit par les visites de patrimoine (aspect des façades, propreté des parties communes ...)
Cet**te évaluation a conduit à un classement en trois catégories selon que l'entretien résultant est qualifié de bonne qualité (A), moyenne (B) ou mauvaise(C) ;**
- **Une analyse des facteurs, internes ou externes, qui peuvent être corrélés à l'effort d'entretien.**
- **Un examen particulier relatif à l'entretien des ascenseurs.**
- **Une analyse des données financières les plus significatives.**

2. Les principaux enseignements

2.1. Les facteurs influant sur la qualité de l'entretien

a) La qualité de gestion est tributaire de facteurs sociaux et structurels

Un peu plus de six organismes sur dix produisent un entretien de bonne qualité, au bénéfice d'un peu moins de six logements sur dix.

Nombre de logements par catégorie A, B, C

Nombre de logements / A, B, C		
A	876 945	58%
B	514 272	34%
C	125 119	8%

% du patrimoine total analysé

Qualité de l'entretien	% de patrimoine correspondant
bonne : 63 % (A)	58%
moyenne : 28 % (B)	34%
mauvaise : 9 % (C)	8%

Assez logiquement, les patrimoines jeunes (moins de 25 ans) sont plutôt mieux entretenus que les patrimoines anciens (plus de 40 ans).

De la même façon, seule l'absence totale de réhabilitation a une influence négative mesurable sur la qualité mesurée de l'entretien.

Au-delà de cette évaluation très globale, il est intéressant de faire ressortir les facteurs, internes ou externes, qui peuvent jouer sur la qualité de l'entretien. Les facteurs retenus sont : l'importance du patrimoine en ZUS, la taille de l'organisme, l'appartenance à un groupe et le statut, le degré de formalisation de la politique d'entretien et les dispositifs opérationnels mis en oeuvre.

b) Une forte implantation en ZUS implique des besoins accrus en matière d'entretien

47 organismes n'ont aucun logement en ZUS, 122 en possèdent plus d'un, dont 26 plus de 50%. L'absence ou un pourcentage limité de logements en ZUS au sein d'un parc ne change pas fondamentalement la typologie de l'entretien du patrimoine des organismes.

A l'inverse, un patrimoine comprenant plus de 50% de logements en ZUS nécessite un effort accru et soutenu des organismes pour le maintien de la qualité de l'entretien du parc concerné.

Les OPHLM et les OPAC ont un parc présentant une qualité d'entretien inférieure à la moyenne. Cette situation tient à une forte implantation en ZUS, mobilisant des moyens matériels et humains qui ne sont pas strictement mesurables au nombre de logements et à l'étendue géographique du parc concerné. De fait, les actions d'incivilité répétées auxquelles sont exposés en premier chef les locataires, les actes de vandalisme et les difficultés d'intégration économique d'une partie de la population impliquent nécessairement une vigilance accrue en matière d'entretien et des moyens dont ne disposent pas toujours les organismes concernés.

Inversement, les SA d'HLM étudiées, qui sont moins présentes dans des zones classées difficiles, affichent un patrimoine qui apparaît mieux entretenu que la moyenne.

c) Une taille moyenne du patrimoine est plutôt bénéfique

Les 295 organismes de la base d'étude ont été ventilés, pour l'analyse, en trois groupes selon la taille du patrimoine - moins de 1500 logements, de 1500 à 5000, plus de 5000 – et répartis, au sein de chaque groupe, dans les trois catégories définies en 1.2

Répartition des organismes en A, B et C par taille d'organisme

Groupes de taille	Nombre d'organismes	A	B	C
<1500 : petit organisme	102	65%	25%	10%
1500-5000 : moyen organisme	90	69%	28%	3%
>5000 : gros organisme	103	57%	31%	13%
Rappel total	295	63%	28%	9%

Il en ressort que, de manière générale, les organismes d'une taille moyenne (entre 1500 et 5000 logements) présentent un patrimoine en meilleur état et mieux entretenu.

d) L'appartenance à des groupes ou à des groupements améliore les performances

Plus d'un tiers (109) des organismes de la base d'étude appartiennent à un groupe, soit par la nature des actionnaires (majoritaires ou très fortement représentés), soit par la définition d'une politique commune. **L'apport positif d'une structure de groupe apparaît indéniable** : le pilotage stratégique, une démarche qualité, la synergie des moyens, qui sont souvent la caractéristique des groupes, viennent ici améliorer directement la gestion du patrimoine.

Répartition des organismes appartenant à un groupe

Appartenance à un groupe	109	A	B	C
Ventilation en%		73%	21%	6%
Rappel total	295	63%	28%	9%

e) L'apport positif d'une politique d'entretien formalisée

La politique et la stratégie de gestion de la maintenance de chaque organisme de la base d'étude ont été qualifiées, selon une analyse multicritères.

Seuls 71 organismes, soit 25 % de l'ensemble étudié, ont une politique d'entretien véritablement formalisée. L'un des éléments d'une politique formalisée est l'existence d'une programmation pluriannuelle des travaux, qui concerne 110 organismes (pour 24 autres, elle était en cours de mise en place). Il faut noter que cette démarche encore peu généralisée aboutit pourtant à disposer d'un patrimoine d'un meilleur état qualitatif comme d'un dispositif d'entretien plus réactif.

En ce qui concerne le plan stratégique de patrimoine, la faiblesse de l'échantillon (11 organismes déjà dotés, 38 en cours) ne permet pas de tirer de conclusions définitives.

f) Les effets bénéfiques d'un dispositif de proximité et l'importance du suivi des contrats

Les 29 organismes de l'échantillon, dont le nombre de gardiens et d'employés d'immeubles est supérieur au ratio de 1 pour 100 logements, ont grâce à cet apport de proximité amélioré la qualité de leur entretien. **Cette présence importante d'un personnel tend à illustrer l'intérêt d'une gestion au plus près du locataire telle qu'elle est définie par le décret « gardiennage » de décembre 2001.**

2.2. Les principaux enseignements relatifs aux ascenseurs

a) La gestion des ascenseurs est le révélateur pertinent du dispositif global d'entretien :

La base de données porte sur 295 organismes, dont 20 sont issus de contrôles datant de fin décembre 2002 et du début de l'année 2003.

Globalement, la situation des organismes investigués est très diverse : le parc d'appareils varie de 1 à 671 (de 0 à 323 en portes battantes, sans qu'il soit possible de déterminer leur impact direct sur la qualité de l'entretien), les coûts annuels des contrats, par appareil, varient de 1 000 à 2 073 €, les taux de pannes sont dans une fourchette de 0% jusqu'à 33% lors des visites de patrimoine.

Sur les 72 organismes dont la qualité d'entretien des appareils a pu être qualifiée, celle ci ressort comme bonne aux trois quarts, moyenne à 14% et mauvaise à 11%.

De plus, 8 fois sur 10, la qualité de l'entretien de cet équipement technique est fortement corrélée à celle du patrimoine de l'organisme : une bonne qualité de patrimoine implique très souvent une bonne qualité d'entretien des ascenseurs.

b) Des difficultés accrues en zones sensibles :

Comme il a déjà été souligné supra, les organismes dont la qualité d'entretien est qualifiée de mauvaise, sont implantés, pour l'essentiel, en zones sensibles. Les pannes y sont bien plus fréquentes (jusqu'à 1/3 des appareils examinés lors des visites de patrimoine) et sont liées le plus souvent aux effets du vandalisme ainsi qu'à la vétusté des appareils. Cette situation ne facilite pas le travail des prestataires qui, soumis à la pression environnante, peuvent alors être conduits à se contenter d'un simple entretien curatif au détriment du préventif et peut même conduire à des ruptures de contrat, notamment en cas d'agression des personnels intervenants.

c) Une généralisation des contrats mais une insuffisance des contrôles internes

En matière de politique d'entretien, une plus grande cohésion d'ensemble est constatée. Près de 9 organismes sur 10 ont signé des contrats dont plus de la moitié englobent des prestations complètes, pour des durées variables de 1 à 7 ans. Seul, un organisme utilise les services d'un de ses agents, ascensoriste de métier, et s'exonère de contrat. Toutefois, moins d'une moitié des organismes contrôle les prestations contractualisées (la totalité dans les rapports les plus récents), la plupart à l'aide de leur personnel (gardien). Phénomène nouveau, ce contrôle, quand il s'exerce, s'étend jusqu'à l'application des pénalités contractuelles.

L'absence de contrôle interne apparaît dommageable pour la vie des locataires car les entreprises contractantes au fil des années, faute d'interlocuteurs réguliers, tendent à assumer un service minimum de prestations pour un coût alors élevé, tout particulièrement dans les secteurs difficiles. Il en résulte une dégradation accélérée, potentiellement porteuse de risques pour la sécurité des usagers.

d) Une montée en puissance des diagnostics extérieurs

Le nombre des diagnostics commandés à des bureaux d'étude technique monte en puissance avec près du quart des organismes qui en bénéficie à ce jour. Parallèlement, autant de programmes d'investissements relatifs aux renouvellements des appareils sont lancés.

Ainsi, la tendance observée sur les contrôles les plus récents est à la réactivité des organismes qui, sauf dans de rares mais notables exceptions, ont pris conscience de l'importance de cet équipement technique particulier. Il leur est apparu toute l'importance attachée à l'utilisation de cet équipement qui modèle la vie quotidienne des usagers et pose de graves problèmes de sécurité et donc de responsabilité juridique en cas de vétusté prolongée.

2.3. Analyse financière

L'analyse s'appuie sur la base de données Boléro dont les résultats, exprimés en médianes, quartiles et déciles, sont précis. Elle est, pour les SEM, basée sur les moyennes de cette catégorie juridique, seuls ratios disponibles.

2.3.1. Une provision pour grosses réparations confortable au regard de besoins mal définis

Le niveau médian de provision pour grosses réparations (PGR) varie selon le statut juridique des organismes :

- Offices : 796 € au logement,
- SA : 1 445 € au logement,

S'agissant des organismes dont l'effort de maintenance a été jugé suffisant, la provision pour grosses réparations apparaît a posteriori plutôt confortable en regard des besoins couverts à moyen terme et ce essentiellement pour les SA et les SEM (68% des SA et SEM contre 39% des offices). De surcroît, un quart de l'ensemble des organismes, comprenant 38% des SA, 29% des SEM et 10% des offices, est doté d'une provision nettement supérieure aux besoins, alors qu'il a été constaté que 92 % des organismes ne disposaient pas au moment des contrôles d'un plan de patrimoine formalisé.

La majorité des offices publics (60%) se caractérisent par une PGR plus modeste à corrélérer à une dépense de GE/GR également plus importante pour 54 % d'entre eux.

Les organismes les plus dotés en PGR ont majoritairement (60%) une rentabilité d'exploitation supérieure aux médianes de leurs familles ; or, il est constaté que ces mêmes organismes tendent à minimiser les reprises annuelles de PGR en regard des dépenses comptabilisées dans l'exercice (entre 15 et 65 % des dépenses de l'exercice), ce qui tend à démontrer que la provision en cause est souvent un « régulateur » du résultat d'exploitation.

2.3.2. Un effort de maintenance davantage ajusté aux moyens financiers qu'adapté à une stratégie patrimoniale.

L'effort de maintenance a été analysé globalement au travers de l'ensemble des dépenses d'entretien courant, de gros entretien et de grosses réparations de manière à neutraliser les différences de comptabilisation des trois catégories de dépenses.

a) L'impact de l'implantation du patrimoine en ZUS

Deux éléments méritent d'être relevés :

- Près de la moitié des offices possédant plus de 25% de leur patrimoine en ZUS enregistrent un effort financier plus soutenu, supérieur à 500 €/logement et plus d'un quart font un effort financier important, se situant entre 550 et 1299 €/logement,
- Plus d'un tiers des SA offrant le même type de patrimoine enregistrent un effort financier supérieur à 500 €/logement et près d'un cinquième font un effort financier se situant entre 556 et 959 €/logement,

b) Un niveau de maintenance globalement dépendant du coût total de fonctionnement excepté pour les offices

Rapproché du coût de fonctionnement (frais généraux + charges de personnel), l'effort de maintenance de l'ensemble des organismes contrôlés (Offices, SA, SEM) se réduit pour 56 % d'entre eux dès lors que les charges de structures sont plutôt élevées. L'inverse se vérifie seulement pour les SA d'HLM.

Toutefois, seuls les offices publics maintiennent majoritairement (60%) un effort de maintenance soutenu, malgré des charges de structure plutôt élevées. Cette particularité renvoie globalement à la spécificité déjà soulignée de leur patrimoine.

c) Un niveau de maintenance affecté par le niveau d'endettement

Rapproché du poids de l'endettement (frais financiers + amortissement du capital), l'effort de maintenance des organismes d'HLM contrôlés se restreint pour 57 % d'entre eux, jusqu'à être insuffisant pour le quart de l'échantillon, dès lors que les annuités de remboursement d'emprunt sont plutôt élevées. A l'inverse, il est soutenu pour 55 % d'entre eux, voire confortable pour 34 %, avec une annuité inférieure aux médianes de chaque famille.

L'effort consenti par les SEM reste majoritairement en deçà de l'effort moyen quel que soit le niveau d'endettement, le poids de l'annuité variant de 6 à 90 % du chiffre d'affaires pour une moyenne qui se situe autour de 48 %.

Ces rapprochements successifs tendent à démontrer que les organismes d'HLM peuvent dégager une ressource financière pour la maintenance de leur patrimoine. Or, celle-ci apparaît actuellement plus souvent ajustée au regard des possibilités financières des organismes que définie à partir des besoins patrimoniaux. Enfin, il est observé que les SEM consacrent moins de crédits à la maintenance. Cette situation peut s'expliquer tendanciellement par la jeunesse du parc mais les organismes concernés doivent être attentifs sur la qualité du service rendu à moyen terme au locataire.

Conclusion

Sous les réserves liées aux situations diverses observées durant le contrôle et évolutives dans le temps, l'analyse des 295 rapports relatifs aux organismes dotés d'un parc totalisant plus de 1,5 M de logements, fait ressortir que dans six cas sur dix, le niveau d'entretien du patrimoine n'appelle pas d'observation majeure.

Il n'en demeure pas moins que des marges de progrès existent dans le contexte actuel caractérisé par le vieillissement tendanciel du parc social. A cet égard, la concentration du patrimoine en zone urbaine « sensible » observée tout particulièrement dans les offices publics place les organismes dans une situation délicate. Les difficultés sociales des locataires conjuguées aux besoins d'entretien plus importants en volume impliquent des ressources financières accrues sur une longue période. Or, les revenus limités de la population concernée obèrent sur les capacités globales de l'organisme à répondre à ce problème sur le moyen et long terme. Au regard de l'ampleur des besoins à satisfaire, il en résulte un risque de fragilisation financière de ces organismes doublé d'un sentiment d'exclusion dans la vie quotidienne des locataires.

Chapitre 5 : Examen des sociétés d'HLM intégrées dans des groupes

La MIILOS n'a pas compétence juridique pour contrôler, stricto sensu, les groupes. Elle est habilitée à contrôler les organismes s'y rapportant. A ce titre, il a été observé une grande variété de situations quant au type de liens opérés entre les organismes HLM et les autres structures.

1. Des situations variées

Elles recouvrent de fait trois cas de figure :

- des groupes au sens traditionnel, composés de plusieurs sociétés ayant des liens entre elles, qu'elles soient coiffées d'une même société mère, ou qu'elles soient liées par les biais de prises de participation.
- des SEM entretenant des relations d'actionnariat et de prestations de service dans le cadre d'un grand groupe extérieur au secteur HLM, y compris lorsque la participation financière des entités du groupe n'est pas majoritaire au niveau de la SEM. Même s'il n'y a pas de contrôle majoritaire au niveau de l'actionnariat, on retrouve dans ce cas les problèmes juridiques posés par les relations de prestation de service au sein d'un groupe.
- des organismes dépendant d'une même collectivité locale (Office ou OPAC et SEM le plus souvent)

Enfin, les groupes du secteur HLM peuvent être complexes, soit parce qu'ils regroupent de nombreuses sociétés, associations et GIE, soit parce qu'ils font l'objet d'organisations juridiques sophistiquées (contrôle par double holding, contrôle par SARL en commandite par actions).

2. La réglementation générale en vigueur nécessite une clarification du rôle de la position des dirigeants

Plusieurs observations de la MIILOS portant sur le respect de réglementations à caractère général et la bonne gouvernance des sociétés sont spécifiques aux groupes.

- Sur le rôle de contrôle du Conseil d'administration : le fait que certaines conventions ou contrats soient conclus entre sociétés d'un même groupe ne dispense pas de l'application des règles en usage. C'est ainsi que le conseil d'administration d'une SA d'HLM n'a qu'une information succincte sur les conventions liant cette SA d'HLM aux sociétés de service du groupe. De la même façon, le conseil d'administration exerce un contrôle sur les prestations

effectuées par des sociétés du groupe, une société du même groupe assurant une mission générale de gestion de la SEM.

- Sur l'organisation de la fonction de direction et les possibles confusions d'intérêts : des sociétés d'HLM confient leur direction et leur gestion administrative à une société de service du groupe, qui met un directeur à disposition de la société d'HLM, parfois à temps partiel. Ce directeur a d'autres fonctions au sein du groupe mais il apparaît que les contrats de prestation de service n'explicitent pas clairement les fonctions respectives de chacun.
- Dans une SEM intégrée à un groupe, le directeur général, mis à disposition de la SEM par le groupe, cumule ses fonctions avec celles de directeur d'agence d'une société de service du groupe qui a des relations de prestataire de service pour la SEM.
- Dans une autre SEM, il existe une certaine confusion entre un contrat confiant à une société de service du groupe la gestion d'ensemble de la SEM et la mise à disposition par la société de service d'un directeur à la SEM, directeur dont la responsabilité est par ailleurs mal définie.
- Dans le cadre d'une convention de mise à disposition d'un directeur général par une société de services du groupe pour la SA d'HLM du groupe, le directeur général reste salarié de la société de services du groupe. Cette pratique est contestable au regard des articles L.225-53 et L.225-55 du code de commerce qui attribuent au seul conseil d'administration le triple pouvoir de déterminer la rémunération du directeur général, de le nommer et de le révoquer. Cependant, cette pratique est relativement répandue dans les groupes. Elle appelle des critiques de la Mission d'inspection car cette démarche revient à remettre en cause le pouvoir du conseil d'administration, seul compétent pour décider en la matière.
- Sur la gratuité du mandat d'administrateur : il a été constaté, dans de nombreux groupes, une même personne président (donc administrateur) non rémunéré dans une société HLM du groupe et directeur général rémunéré dans une autre société HLM dudit groupe. Cette pratique est contestable car elle aboutit à faire supporter indirectement par l'organisme la rémunération du directeur général. Dans ces cas de figure, qui se déclinent de façon variable, le conseil d'administration devrait a minima être informé de la rémunération globale de l'intéressé et apprécier ainsi l'étendue exacte des fonctions exercées.

3. Des contrats et des liens entre membres des groupes non exempts de critiques

Certains contrats entre membres d'un même groupe ont été critiqués, à des titres divers, par les rapports de contrôle de la MIILOS :

- Sur le jeu de la concurrence faussée pour les contrats entre les sociétés de service d'un groupe et les SA d'HLM du groupe : les sociétés de service du groupe sont mises en concurrence, mais cette concurrence est faussée par l'existence de dirigeants et de cadres communs, et par une répartition de certaines charges non conforme aux coûts réels (sociétés de service logées dans les locaux du groupe et n'assumant pas les charges correspondantes).

- Sur les contrats entre sociétés mères et filiales conclus sur une base forfaitaire et ne faisant pas l'objet d'une justification de service fait : un contrat entre une société mère et ses filiales pour la gestion du personnel et pour la communication est facturé sur la base du coût des services correspondants de la société mère (service du personnel et service de communication), affecté aux filiales au prorata de leur chiffre d'affaires. Ce même contrat ne fait pas l'objet de compte-rendu d'exécution.
- Sur les contrats au sein d'un groupe entre un SA d'HLM et un bureau d'études qui ont un même dirigeant, il apparaît que ledit bureau d'études assure des fonctions de maître d'œuvre pour le compte de la SA. Or, dans un tel cas, l'article L 423.10 du CCH qui interdit à un administrateur de passer un marché avec l'organisme, ne peut s'appliquer puisqu'en l'occurrence, il ne s'agit pas de contrat à titre personnel.
- Sur les prestations internes au groupe et hors objet social. Le regroupement de certaines prestations au sein d'une société HLM du groupe peut conduire à effectuer des prestations hors objet social :
 - Une SA d'HLM fournit des prestations à des sociétés du groupe étrangère au cadre défini à l'article L.422.2 du CCH et ne correspondant pas à son objet social (prêts, gestion de patrimoine privé, fournitures de prestations informatiques et de reprographie).
 - Au sein d'un groupe, des prestations hors objet social de la SA d'HLM sont exécutées en faveur d'une SEM du groupe (administration générale, gestion locative, mandats de maîtrise d'ouvrage).

4. Une transparence à améliorer

Les associations et GIE doivent fournir à leurs membres une information claire et détaillée et à cet effet, les charges payées doivent être clairement justifiées. Cette obligation de transparence, lorsqu'elle est ignorée, est à la base de plusieurs observations de la MIILOS. Ont été ainsi relevés :

- le manque de clarté de la commande, facturation imprécise conjuguées à un coût élevé de la prestation entre un GIE et une SEM du groupe
- l'absence de convention approuvée pour une mission de vente de logements entre le GIE et une SA d'HLM du groupe
- au sein d'un groupe, le manque de transparence pour les prestations fournies par l'association de groupement de moyens à la SA d'HLM.

De la même façon, l'affectation des coûts entre membres du GIE ne doit pas conduire à des transferts de fonds injustifiés. Il a été ainsi observé, au sein d'un groupe que la SA d'HLM a un Directeur Général non rémunéré. Celui-ci est également directeur général, rémunéré, du GIE du groupe auquel la SA d'HLM adhère. L'ensemble de ses frais de mission (déplacements, carburants, péages autoroutiers, réceptions) sont pris en charge par la SA d'HLM, alors qu'ils devraient être répartis entre les membres du GIE.

5. Le cas particulier des GIE et des associations de moyens

L'utilisation des GIE comme groupement de moyens humains apparaît assez répandue dans le secteur HLM. C'est ainsi qu'un GIE de groupe a pour unique activité la gestion de personnel avec répartition des salaires, charges et frais entre les sociétés utilisatrices. Certains avantages pour le personnel concerné peuvent être mis en évidence. C'est ainsi qu'au sein d'un groupe, le Directeur Général non rémunéré de la SA d'HLM est directeur général rémunéré du GIE du groupe. Il peut ainsi bénéficier des avantages de la condition de salarié (code du travail, sécurité sociale, protection en cas de perte d'emploi), alors que le statut de mandataire social ne l'autorise pas. La Mission d'inspection s'interroge sur la conformité de ce mode de gestion avec le droit du travail : le prêt de main d'œuvre effectué en dehors d'une entreprise de travail temporaire est interdit par l'article L 125 du code de travail.

Dans un groupe contrôlé, avec un directeur général à titre gratuit d'une SA d'HLM qui est directeur général à titre rémunéré d'un GIE du groupe, le conseil d'administration de la SA n'a pas connaissance de la rémunération de son directeur général alors qu'il lui appartient de la fixer. Or, cette fonction assurée à titre gratuit ne l'est point en pratique puisque la rémunération du Directeur Général du GIE est indirectement refacturée à la SA d'HLM dans le cadre de la convention entre le GIE et la SA d'HLM.

6. Des situations marginales mais anormales quant à leur rationalité économique

Des groupes qui en réalité ont le même actionnariat, la même zone géographique d'intervention, le même personnel, maintiennent des structures distinctes, en dehors de toute rationalité économique.

C'est ainsi que :

- deux sociétés anonymes d'HLM opèrent sur la même zone géographique, avec un actionnariat et un personnel communs, des conseils d'administration identiques. Ils justifient l'existence des deux entités juridiques afin d'obtenir un meilleur financement de l'Etat pour la réhabilitation du patrimoine en vendant les immeubles d'une société à l'autre (3 opérations réalisées entre 2000 et 2002).
- une SEM a créé une filiale SA d'HLM pour pouvoir bénéficier de l'exonération de la taxe de surdensité (construction au-dessus du coefficient d'occupation du sol) dans ses constructions.

Conclusion

Si l'appartenance à un groupe a des aspects bénéfiques pour l'organisme HLM en raison des effets de structures et de la force du réseau territorial, la relation tissée gagnerait souvent à être clarifiée tant en terme de flux financiers que de la définition de la nature des prestations. Les constats opérés, pour les cas évoqués à partir des contrôles opérés, font apparaître des pratiques conduisant à faire endosser aux organismes HLM concernés un rôle étranger à son objet social.

Appendice : Présentation de la MILOS

La MILOS, organe de contrôle interministériel

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

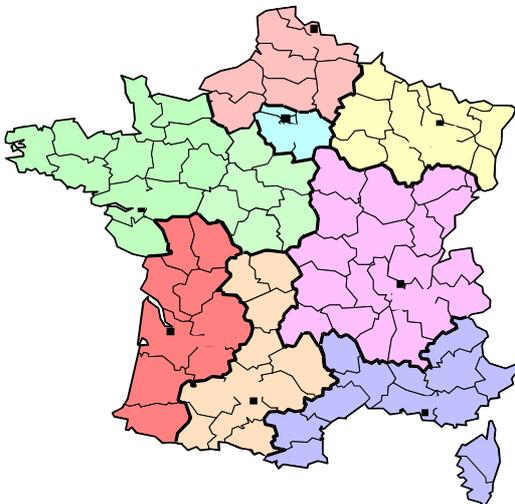
La MILOS, créée par le décret modifié n° 93-236 du 22 février 1993, est placée sous l'autorité des **ministres chargés du logement** et de **l'économie**, représentés au sein d'un **comité directeur**.

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 MILOS est fondée sur les dispositions législatives du code de la construction et de l'habitation (CCH), modifiées et complétées par la loi Solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000 sur plusieurs volets 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 MILOS et le chef 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 MILOS 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 MILOS et auxquelles sont rattachés, en nombre sensiblement proportionnel au nombre d'organismes à contrôler, les vérificateurs.

Objet, contenu et déroulement du contrôle

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. 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...). Près de 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 caractère contradictoire de la procédure de contrôle

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 contrôle

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 MILOS ou par délégation, la commission des suites, donne un avis aux ministres sur les suites à donner aux rapports de la MILOS.

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

Le rapport annuel d'activité : bilan et propositions

Un rapport d'activité est présenté chaque année par le chef de la Mission d'inspection 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 MILOS 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 2002 (par région)

Nature	Région	Organisme
OPAC	Alsace	OPAC Colmarienne du logement
OPDHLM	Alsace	OPD HLM du Haut-Rhin "Espace Habitat 68"
OPHLM	Alsace	OPCU HLM de Strasbourg "CUS Habitat"
OPHLM	Alsace	OPCU HLM de Strasbourg "CUS Habitat" (entretien du patrimoine, maintenance des ascenseurs)
SAHLM	Alsace	La Maison des Aveugles
SAHLM	Alsace	SA HLM de Sélestat
SEM	Alsace	Développement immobilier Centre Alsace "DICAL"
SEM	Alsace	SEM de construction de Schweighouse-sur-Moder
SEM	Alsace	SEM de construction la ville de Schirmeck
SEM	Alsace	SEM L'Action immobilière de Sélestat et Environs
SEM	Alsace	Société Immobilière de Construction de Colmar et Environs "SICCE"
Asso	Aquitaine	Association EMMAUS-INSERTION
OPAC	Aquitaine	OPAC du Lot-et-Garonne "Habitallys"
OPDHLM	Aquitaine	OPD HLM de la Dordogne
OPHLM	Aquitaine	OPM HLM de Pau
SAHLM	Aquitaine	Habitat de la Vallée du Lot
SAHLM	Aquitaine	Le Foyer de la Gironde
SAHLM	Aquitaine	L'Habitation économique
SAHLM	Aquitaine	SA Paloise d'HLM
SCP	Aquitaine	SCP d'HLM Le Comité ouvrier du logement "COL"
SEM	Aquitaine	SAEM de construction immobilière de Bègles "SAEMCIB"
SEM	Aquitaine	SEM immobilière de Blanquefort "SEMI"
SEM	Aquitaine	Société bordelaise d'urbanisme et de construction "SBUC"
OPAC	Auvergne	OPAC de Clermont-Ferrand "HLM 63"
OPAC	Auvergne	OPAC de la ville de Moulins "Moulins Habitat"
SEM	Auvergne	SAEM de la ville d'Aubière
SAHLM	Basse-Normandie	La Plaine Normande
SAHLM	Basse-Normandie	SA HLM du Calvados "Logi Pays"
SEM	Basse-Normandie	SAIEM de Flers
SEM	Basse-Normandie	SAIEM de la ville d'Argentan
SEM	Basse-Normandie	Société caennaise de construction "SCC"
OPAC	Bourgogne	OPAC de Saône-et-Loire "OPAC 71"
SAHLM	Bourgogne	SA HLM de l'Arrondissement de Sens
SCP	Bourgogne	La Bourguignonne
OPAC	Bretagne	OPAC de la communauté urbaine de Brest
OPAC	Bretagne	OPAC Départemental "Habitat 29"
OPDHLM	Bretagne	OPD HLM du Morbihan
OPHLM	Bretagne	OP HLM du district de Dinan
SAHLM	Bretagne	ESPACIL Habitat
SAHLM	Bretagne	Les Foyers

Nature	Région	Organisme
Divers	Centre	Filiale Immobilière Communes des Organismes Sociaux d'Indre et Loire "FICOSIL"
OPAC	Centre	OPAC de la ville de Tours
OPAC	Centre	OPAC de l'Indre
OPAC	Centre	OPAC du Loiret
OPHLM	Centre	OPM HLM d'Orléans
SAHLM	Centre	Nouveau Logis Centre Limousin
SAHLM	Centre	Orléanaise Rurale
SCP	Centre	SCP d'HLM du Loiret (ex Logis Cœur de France)
OPHLM	Champagne	OPM HLM de Chaumont
SCP	Champagne	SCP d'HLM La Maison ardennaise
SEM	Champagne	SAIEM de Châlons-en-Champagne "SEMCHA"
OPDHLM	Corse	OPD HLM de la Corse-du-Sud
SAHLM	Dom-Martinique	SA Martiniquaise d'HLM "SM HLM"
SEM	Dom-Réunion	Société d'équipement du département de la Réunion "SEDRE"
SACI	Franche-Comté	SACI de Franche-Comté "CIFC"
SAHLM	Franche-Comté	SA HLM de Franche-Comté "SAFC"
SCP	Franche-Comté	SCP d'HLM La Maison claire
OPAC	Haute-Normandie	OPAC de Rouen "Rouen Habitat"
SAHLM	Haute-Normandie	LOGISEINE
SAHLM	Haute-Normandie	SA HLM de Petit Quevilly
Asso	Ile-de-France	PACT ARIM 93
Divers	Ile-de-France	Groupe Richelieu
OPDHLM	Ile-de-France	OPD HLM de Seine-Saint-Denis
OPHLM	Ile-de-France	OPIC HLM d'Argenteuil-Bezons
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM d'Antony
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM d'Asnières "Asnières Habitat"
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Champigny-sur-Marne
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Drancy
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Levallois-Perret
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Montreuil
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Montrouge
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Pierrefitte sur Seine
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Saint-Denis
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Villeneuve-Saint-Georges
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM de Vitry-sur-Seine
OPHLM	Ile-de-France	OPM HLM du Kremlin-Bicêtre
SAHLM	Ile-de-France	AXIMO (ex HLM Réunion)
SAHLM	Ile-de-France	Coopération et Famille
SAHLM	Ile-de-France	Espace Habitat Construction
SAHLM	Ile-de-France	Immobilière 3F
SAHLM	Ile-de-France	Interprofessionnelle de la Région Parisienne "IRP"
SAHLM	Ile-de-France	La Plaine de France
SAHLM	Ile-de-France	La Résidence Urbaine de France "RUF"
SAHLM	Ile-de-France	L'Athégienne
SAHLM	Ile-de-France	Les Maisons Saines Air et Lumière
SAHLM	Ile-de-France	SA HLM de gestion et de construction "SAGECO"
SAHLM	Ile-de-France	SA HLM Paris et ses environs "SAPE"
SAHLM	Ile-de-France	SA HLM Richelieu

Nature	Région	Organisme
SAHLM	Ile-de-France	SA HLM Terre et Famille
SAHLM	Ile-de-France	Toit et Joie
SEM	Ile-de-France	SAEM du logement dyonisien
SEM	Ile-de-France	Société d'aménagement de Trappes "SEMSATRA"
OPHLM	Languedoc	OPM HLM de Sète
SAHLM	Languedoc	Un Toit pour Tous
SEM	Languedoc	SAEM d'aménagement, de construction et de gestion "NEMOSEM"
SEM	Languedoc	SAEMI du département du Gard "SEMIGA"
OPDHLM	Limousin	OPD HLM de la Corrèze
OPHLM	Limousin	OPM HLM de Saint-Junien
OPHLM	Limousin	OPM HLM de Tulle
SEM	Limousin	SAEM de construction immobilière de Tulle "CIT"
Divers	Lorraine	SCI Construction de St Charles
OPAC	Lorraine	OPAC de Metz
OPAC	Lorraine	OPAC d'Épinal "Epinal Habitat"
OPHLM	Lorraine	OPM HLM de Luneville
SAHLM	Lorraine	Le Toit Vosgien
SAHLM	Lorraine	SA HLM Logement et Gestion Immobilière pour la région Est "LogiEst"
SEM	Lorraine	SAIEM du bassin de Pont-à-Mousson
Asso	Midi-Pyrénées	PACT de la Haute-Garonne
OPAC	Midi-Pyrénées	OPAC de Toulouse
OPDHLM	Midi-Pyrénées	OPD HLM de la Haute-Garonne
SAHLM	Midi-Pyrénées	La Garonnaise d'Habitation
SAHLM	Midi-Pyrénées	Le Toit Familial des Hautes Pyrénées
SAHLM	Midi-Pyrénées	Papus
SAHLM	Midi-Pyrénées	SA HLM Méridionale d'Aménagement Immobilier "PROMOLOGIS"
UES	Midi-Pyrénées	Association UES HABITER 12
OPHLM	Nord-Pas de Calais	OPM HLM Boulogne-sur-Mer "Habitat du littoral"
SAHLM	Nord-Pas de Calais	La Maison Flamande "MF"
SAHLM	Nord-Pas de Calais	La Mouchonnière
SAHLM	Nord-Pas de Calais	Le Cottage Social des Flandres
SAHLM	Nord-Pas de Calais	Logis Métropole
SAHLM	Nord-Pas de Calais	NOREVIE
SAHLM	Nord-Pas de Calais	SA HLM Lille et environs "SLE"
SAHLM	Nord-Pas de Calais	SA HLM Logicil
SAHLM	Nord-Pas de Calais	SIA Société Immobilière de l'Artois "SIA"
SCP	Nord-Pas de Calais	SCP d'HLM Maison Dunkerquoise
SCP	Nord-Pas de Calais	SCP d'HLM Notre Cottage
UES	Nord-Pas de Calais	SA coopérative Habitat logement immobilier
OPHLM	Pays de la Loire	OPCU HLM du Mans "Le Mans Habitat"
SAHLM	Pays de la Loire	SA HLM CIF Habitat "Le Home Atlantique"
SAHLM	Pays de la Loire	SA HLM des Marches de l'Ouest "SAMO"
SEM	Pays de la Loire	SIEM de Saumur "SIEMS"
OPAC	Picardie	OPAC de la ville de Laon "OPAL"
OPAC	Picardie	OPAC de l'Aisne "OPAL"
OPHLM	Picardie	OPM HLM de Saint-Quentin
SAHLM	Picardie	SA HLM du Beauvaisis

Nature	Région	Organisme
SAHLM	Picardie	Société Immobilière Picarde "SIP"
SAHLM	Picardie	Société Immobilière Picarde "SIP" (entretien du patrimoine, maintenance des ascenseurs)
OPAC	Poitou-Charentes	OPAC Sud-Deux-Sèvres
OPDHLM	Poitou-Charentes	OPD HLM de la Charente-Maritime
SAHLM	Poitou-Charentes	Le Logement Charentais
SEM	Poitou-Charentes	SAIEM de construction de Surgères
SEM	Poitou-Charentes	SAIEM de la région de Chatellerault
SEM	Poitou-Charentes	SAIEM de la ville de Poitiers "SIP"
Asso	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Association Déclic
Asso	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Association UDAF
OPAC	Provence-Alpes-Côte d'Azur	OPAC Sud Bouches-du-Rhône
OPHLM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	OPM HLM d'Avignon
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Famille et Provence
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	LOGIREM
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Méditerranée
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Nouveau Logis Azur
SAHLM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	SA Nouvelle d'HLM de Marseille
SEM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	SAEM de la ville d'Avignon "SAIEMVA"
SEM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	SAEM du Pays d'Arles "SEMPA"
SEM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	SAEM gardéenne "SAGEM"
SEM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	SAEM Marseille habitat
SEM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	SAIEM de la ville de Salon-de-Provence "SEMISAP"
SEM	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Société cannoise de construction et d'aménagement "SOCACONAM"
OPAC	Rhône-Alpes	OPAC du Rhône
OPDHLM	Rhône-Alpes	OPD HLM de l'Ardèche "Vivarais Habitat"
OPHLM	Rhône-Alpes	OPM HLM d'Oyonnax
OPHLM	Rhône-Alpes	OPM HLM du pays de Romans
SAHLM	Rhône-Alpes	Lyonnaise pour l'Habitat "SLPH"
SAHLM	Rhône-Alpes	SA HLM Dauphinoise pour l'Habitat "SDH"
SAHLM	Rhône-Alpes	SA HLM Dauphinoise pour l'Habitat "SDH" (rapport complémentaire)
SAHLM	Rhône-Alpes	SA HLM Habitations modernes et familiales Rhône-Alpes "HMF"
SAHLM	Rhône-Alpes	SA HLM Sofilogis
SAHLM	Rhône-Alpes	SA HLM Sofilogis (contrôle d'une opération à Saint-Michel sur Orge)
SAHLM	Rhône-Alpes	SA Régionale d'HLM de Lyon
SCP	Rhône-Alpes	SCP d'HLM Alpes Habitat

Glossaire des abréviations et termes spécifiques utiles

APL	: aide personnalisée au logement
CAF	: caisse d'allocations familiales
CCH	: code de la construction et de l'habitation
CGLLS	: caisse de garantie du logement locatif social
CIL	: comité interprofessionnel du logement
Contrôle conjoint	: contrôle effectué par la MILOS et le Trésor Public
GIE	: groupement d'intérêt économique
GPV	: grand projet de ville
HLM	: habitation à loyer modéré
K€	: millier d'euros
M€	: million d'euros
OPAC	: office public d'aménagement et de construction
OPHLM	: office public d'HLM
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



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MILOS - Grande Arche - Paroi Nord - 7^{ème} étage - 92055 La Défense Cedex 04
Tél : 01.40.81.21.07 - Fax : 01.40.81.21.78 - Web : www.logement.equipement.gouv.fr