

**Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social**

Miilos

Rapport public

2003



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 Miilos a approuvé le présent rapport le 28 juin 2004.

RAPPORT PUBLIC ANNÉE 2003

SOMMAIRE

PRÉAMBULE	3
1. ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2003.....	5
1.1. LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MILOS EN 2003.....	5
1.2. LES SUITES DONNÉES AUX RAPPORTS EN 2003	5
2. MOYENS MIS EN ŒUVRE EN 2003 PAR LA MILOS.....	7
2.1. LES MOYENS HUMAINS.....	7
2.2. BUDGET DE FONCTIONNEMENT	7
2.3. LA FORMATION	7
3. APPRÉCIATION GLOBALE DES ORGANISMES CONTRÔLÉS	9
3.1. LES POINTS FORTS	9
3.2. LES POINTS FAIBLES	10
3.3. ANOMALIES RELEVÉES.....	11
4. POLITIQUE SOCIALE.....	15
4.1. LES ATTRIBUTIONS.....	15
4.2. LES BAUX ET LOYERS	21
4.3. CHARGES	22
4.4. GESTION DE PROXIMITÉ	23
4.5. QUELQUES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES	23
4.6. CONCLUSION.....	24
5. TENUE DE LA COMPTABILITE ET SITUATION FINANCIÈRE	27
5.1. UNE TENUE DE LA COMPTABILITÉ INSUFFISAMMENT RIGOREUSE DANS UN TIERS DES ORGANISMES CONTRÔLÉS	27
5.2. ANOMALIES OU IRRÉGULARITÉS LES PLUS GRAVES	28
5.3. LA SITUATION FINANCIÈRE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL	31
5.4. LA SITUATION PRÉVISIONNELLE DES ORGANISMES.....	32
5.5. CONCLUSION.....	33
6. STRATEGIE PATRIMONIALE ET FONCTION MAITRISE D'OUVRAGE.....	35
6.1. STRATÉGIE PATRIMONIALE	35
6.2. ACTIVITÉS.....	36
6.3. ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE ET RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION	41
6.4. CONCLUSION.....	43
7. GOUVERNANCE	45
7.1. INTRODUCTION	45
7.2. EXERCICE DES MISSIONS D'ADMINISTRATION, DE DIRECTION, D'ENCADREMENT.....	45
7.3. DES PRATIQUES CONTESTABLES DANS L'EXERCICE DE LA FONCTION DE DIRIGEANT	49
7.4. L'INCIDENCE DES REGROUPEMENTS SUR LA QUALITÉ DE L'ADMINISTRATION ET DE LA DIRECTION DES ORGANISMES	51
LEXIQUE	54

PRÉAMBULE

Dix ans après sa création, la Miilos a progressivement affirmé sa présence grâce à un effort soutenu de renouvellement et de formation de ses personnels. Son cadre juridique d'intervention a été clarifié et renforcé. La diffusion des rapports aux administrateurs des organismes, l'articulation entre le travail de contrôle et les différentes suites ont accentué le caractère contradictoire de la procédure et nous imposent une rigueur croissante dans l'élaboration des constats et des propositions.

Le rapport annuel d'activité est à la fois l'occasion de rendre compte de notre action et de porter un regard sur la situation des organismes de logement social.

Le poids des organismes contrôlés chaque année représente de 15 à 20% du parc social et, même si l'échantillon n'est pas représentatif (a priori la Miilos a vocation à vérifier plus souvent les organismes jugés en difficulté), son analyse permet de relever quelques grandes tendances et de formuler des suggestions sur l'évolution du cadre d'intervention de ces structures exerçant une mission d'intérêt général.

Au fil de ce rapport, on pourra ainsi constater certains points forts : en particulier, la situation financière est jugée satisfaisante pour la majorité d'entre eux, de même que la qualité de leur parc.

A contrario, la Miilos relève des anomalies fréquentes dans trois domaines : la tenue des comptes, les règles d'attribution et le calcul des loyers ; dans chaque cas, un tiers des organismes est concerné.

La stratégie patrimoniale apparaît comme une préoccupation trop souvent récente. En 2003, la démarche de plans stratégiques montait à peine en puissance, la politique de vente restait embryonnaire et le développement de la construction neuve était le plus souvent timide au regard des besoins.

Dans le domaine social, les règles les plus normatives sont désormais bien connues et largement appliquées, malgré quelques exceptions notables. Toutefois, les résultats des politiques d'attribution sont très variables dans un même contexte. Il reste à bâtir un indicateur d'efficacité sociale des organismes, le conventionnement global devant prévoir des engagements contractuels dans ce domaine.

Enfin, la Mission s'est penchée sur le mode de pilotage des organismes de logement social. Au-delà du constat regrettable de certaines dérives dans la perception d'avantages personnels par les dirigeants, la Mission a analysé le fonctionnement général des organismes et, en particulier, celui de groupements, d'importance croissante mais de nature et de portée très variables.

A l'heure où la gouvernance des sociétés apparaît comme un enjeu majeur, il convient en effet de s'assurer que des montages juridiques parfois complexes n'aboutissent pas à déposséder de leurs prérogatives les conseils d'administration.

La chef de la Mission



Sabine Baietto-Beysson

La chef adjointe de la Mission



Jacqueline Boutin

1. ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2003

1.1. LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MILOS EN 2003

Au cours de l'année 2003, la Mission d'inspection a ouvert 173 contrôles. Pendant la même période, elle a établi 148 rapports provisoires adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire et a mis au point et diffusé, après analyse des réponses reçues, 143 rapports définitifs.

Sur ces 143 rapports définitifs,

- 38,5% concernent des offices publics d'HLM (25,2%) et des offices publics d'aménagement et de construction (13,3%),
- 30% des sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM),
- 14% des sociétés d'économie mixte (SEM),
- 9% des sociétés coopératives d'HLM (sociétés coopératives de production - SCP),
- 8,5% d'autres organismes.

Le nombre de logements correspondants de 731 000 (hors foyers), soit 17% du total du parc locatif HLM et des SEM.

La durée des contrôles varie selon leur importance et leur complexité. Le délai médian entre ouverture du contrôle et diffusion du rapport définitif s'établit à un peu plus de 8 mois.

Les organismes de moins de 1 500 logements sont désignés dans ce rapport comme « de petite taille », ceux de 1 500 à 15 000 logements, « de taille moyenne » et ceux de plus de 15 000 logements sont désignés comme de « grands organismes ».

1.2. LES SUITES DONNÉES AUX RAPPORTS EN 2003

1.2.1 La commission des suites

La commission chargée d'examiner les suites à donner aux rapports de la Mission d'inspection s'est saisie, pour un examen détaillé, de 83 des 143 rapports définitifs produits en 2003, soit 58% de la production de la mission de contrôle.

Les suites préconisées par la commission se traduisent, pour l'essentiel, par des lettres d'instructions aux préfets leur demandant de procéder à la mise en œuvre d'actions correctives. Dans des cas limités, la mission a proposé la saisine de la Chambre Régionale des Comptes.

1.2.2 Les suites pénales

Parmi les rapports diffusés en 2003, 5 ont été portés à la connaissance du procureur. 2 jugements sont intervenus dans ce cadre.

- Par jugement du 28 mai 2004, la directrice d'un office a été condamnée pour faux et usage de faux à 3 mois de prison avec sursis et un travail d'intérêt général (TIG) de 140 heures à faire dans un délai de 18 mois.
- L'utilisation de moyens en personnel et en matériel à des fins étrangères aux besoins de l'OPAC a conduit à la condamnation, le 15 janvier 2004, de son Directeur Général à 3 mois d'emprisonnement avec sursis et 7 500 € d'amende, et de son épouse à 7 500 € d'amende.

Par ailleurs, 3 condamnations ont été prononcées en 2003 sur des dossiers antérieurs.

- Le 21 novembre 2003, condamnation de l'ancienne vice-présidente d'un office, pour détournement de fonds publics, à six mois d'emprisonnement avec sursis et réparation du préjudice occasionné à l'office par le paiement de la somme de 35 063,27 euros.
- Condamnation avec dispense de peine du directeur général d'une SEM pour prise illégale d'intérêt, en juillet 2003.
- Le 23 octobre 2003, condamnation par la cour d'appel, pour abus de biens sociaux du président d'une SCP, entre-temps nommé liquidateur par l'assemblée générale de la société. (voir au paragraphe 7.3.2)

2. MOYENS MIS EN ŒUVRE EN 2003 PAR LA MIILOS

2.1. LES MOYENS HUMAINS

Pour effectuer sa mission, la Miilos a disposé au 31 décembre 2003 d'un effectif global de 118,5 agents se répartissant comme suit :

- 102,5 agents pour le ministère de l'Équipement,
- 16 agents pour le Minefi dont 2 agents du Crédit Foncier.

Les 16 agents du Minefi (contre 20 et plus jusqu'en 1998) comprennent 5 vérificateurs et 3 chargés de mission.

Les vérificateurs

Au 31 décembre 2003, 73 vérificateurs effectuaient leurs contrôles sous la responsabilité de 11 chargés de mission d'inspection répartis en 8 délégations territoriales.

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000 et son décret d'application du 22 mars 2002, les vérificateurs de la Miilos doivent être obligatoirement habilités par arrêté interministériel pour procéder aux contrôles sur pièces et sur place des organismes de logement social.

A l'issue de la période d'habilitation temporaire, la commission nationale d'évaluation examine le dossier du vérificateur en vue de son habilitation permanente.

2.2. BUDGET DE FONCTIONNEMENT

Outre les frais de personnel et les dépenses directement prises en charge par le ministère de l'Équipement (immobilier, mobilier, affranchissement, télécommunications), la Miilos dispose de différents crédits budgétaires de diverses origines : ligne budgétaire propre de 750 000 €, dotations accordées par le Minefi pour ses agents, dotations déléguées aux délégations régionales par le ministère de l'Équipement. Plus de la moitié de la ligne budgétaire est affecté aux frais de déplacement, environ 20% à l'informatique, 10 % à la formation et à la documentation.

2.3. LA FORMATION

L'année 2003 a été une année charnière pour le secteur de la formation : la priorité a été donnée à la formation des vérificateurs nouvellement recrutés.

En particulier, pour répondre à l'exigence des compétences nécessaires et aux besoins d'acquisition de connaissances au métier du vérificateur, un programme de « formation lourde », en direction des nouveaux vérificateurs comptables et financiers, a été mis en place, dans le cadre d'une convention passée avec l'École Nationale du Trésor.

Seules les prises de poste des vérificateurs ont été décomptées

	Prise de poste	Hors prise de poste	Total
Effectif réel	12	106,5	118,5
Nombre de stagiaires	12	71	83
Nombre de jours de formation X stagiaires	351	253	604
Nombre de jours de formation hors Miilos X stagiaires	0	131,5	131,5
Moyenne de jours de formation	29,3	2,4	5,1
Taux d'agents formés	100,00%	66,67%	70,04%

3. APPRÉCIATION GLOBALE DES ORGANISMES CONTRÔLÉS

Chaque rapport de la Miilos comporte une fiche récapitulative où apparaissent notamment les points forts, les points faibles et les irrégularités ou anomalies constatées lors du contrôle.

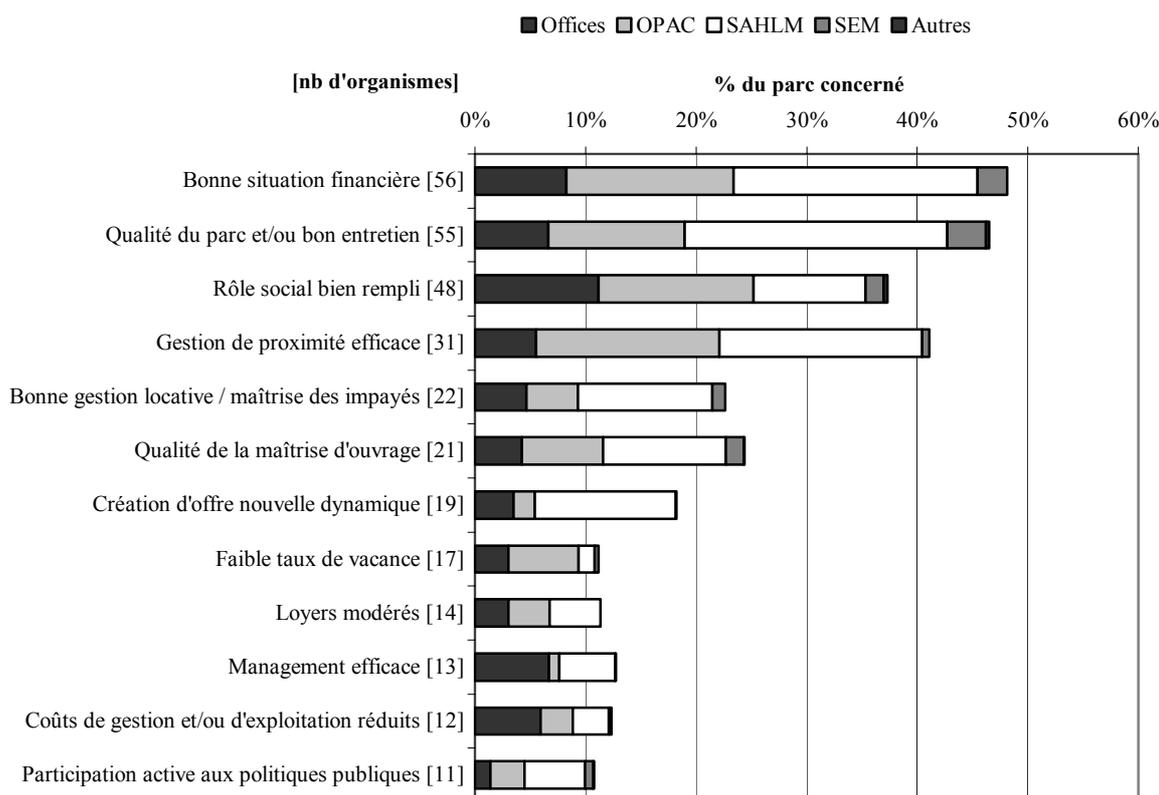
3.1. LES POINTS FORTS

Les fiches récapitulatives des rapports de contrôle 2003 recensent 382 points forts concernant 125 organismes soit près de 90% des organismes contrôlés.

L'absence de point fort signalé dans un domaine ou un autre ne signifie pas nécessairement que l'organisme présente des lacunes sous cet angle. Ne sont signalés que les points pour lesquels les performances de l'organisme apparaissent remarquables voire exemplaires.

Par ailleurs, un point fort indique, selon les cas, un haut niveau de performance dans le domaine concerné ou une tendance à l'amélioration de cette performance ; notamment lorsque partant d'une situation initiale dégradée, le redressement résulte des efforts déployés par l'organisme.

Le tableau ci-dessous indique, pour les principaux types de point fort, le nombre des organismes concernés par un ou plusieurs points forts de ce type (entre crochets) et la répartition par type d'organisme au prorata du nombre de logements gérés.

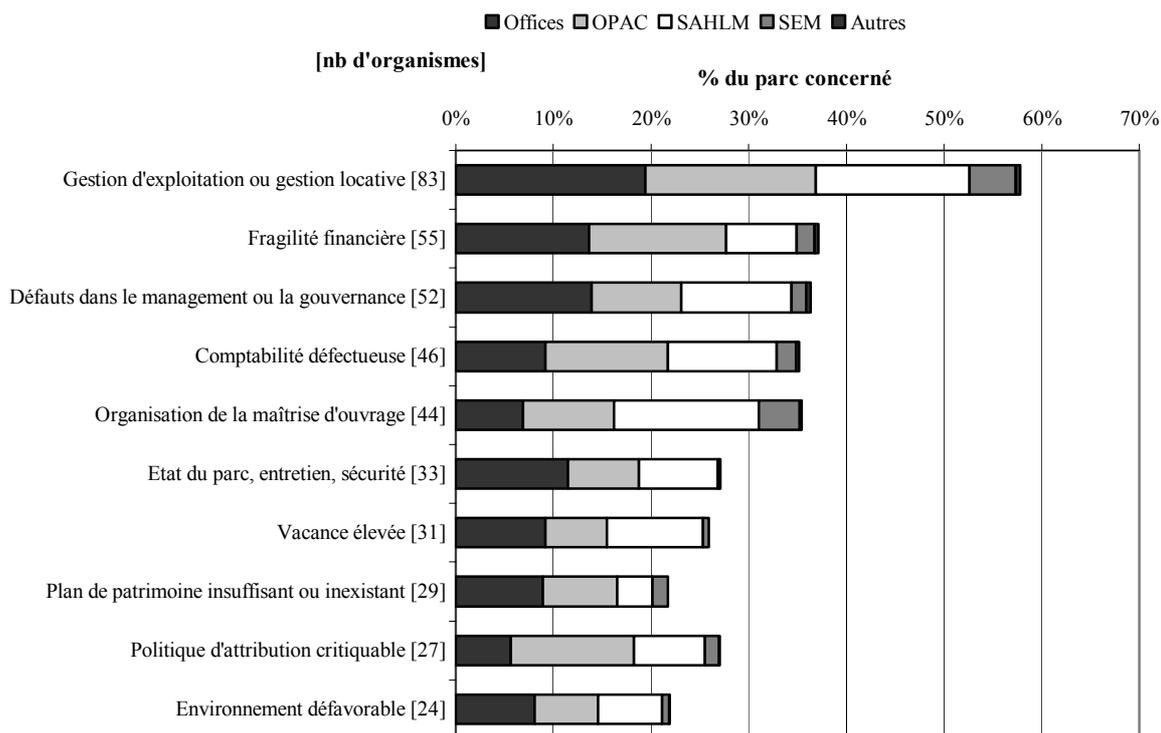


3.2. LES POINTS FAIBLES

Les fiches récapitulatives des rapports de contrôle 2003 signalent 574 points faibles concernant 136 organismes soit environ 96% des organismes contrôlés. De un à douze points faibles ont été relevés selon les rapports concernés.

Ces points faibles, sans constituer des irrégularités, traduisent des insuffisances nécessitant des mesures correctrices.

Le tableau ci-dessous indique, pour les principaux types de points faibles, le nombre des organismes concernés par un ou plusieurs points faibles de ce type (entre crochets) et la répartition par type d'organisme au prorata du nombre de logements gérés.



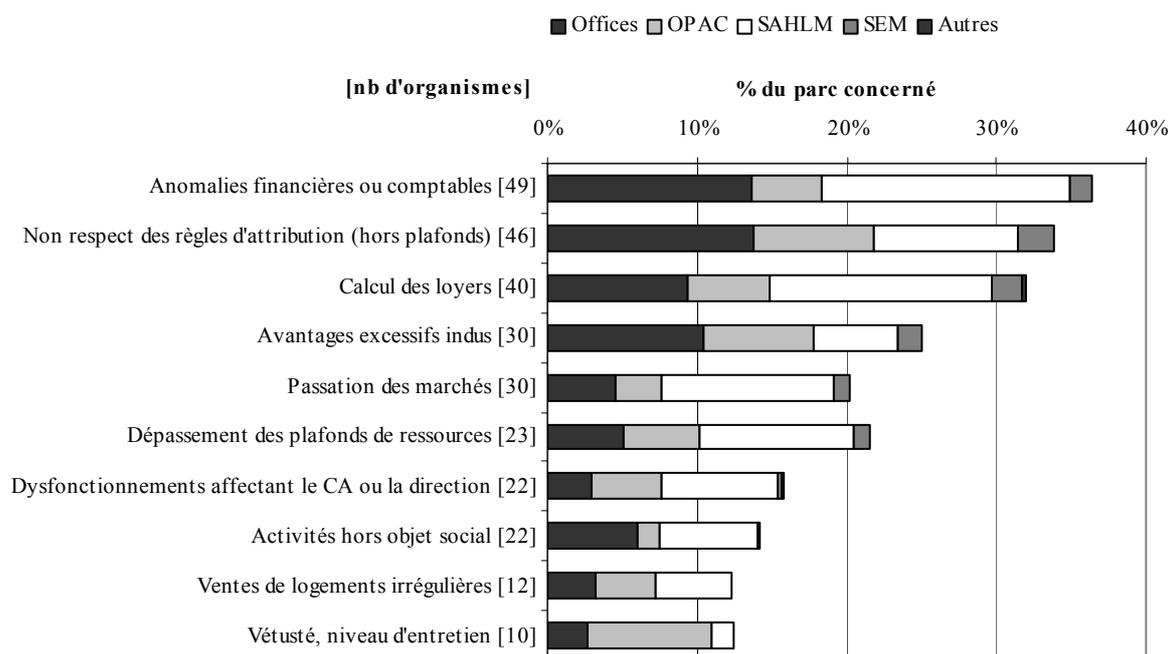
3.3. ANOMALIES RELEVÉES

Dans 117 rapports (soit 82% d'entre eux), de une à douze anomalies ont été relevées selon les rapports. La notion d'anomalie (ou d'irrégularité) traduit des situations de non-respect des règles normatives d'importances diverses.

Ces anomalies ont été relevées en vue de rectifier certaines erreurs ou pratiques qui méritaient d'être corrigées, sans pour autant mettre nécessairement en cause la qualité de la gestion de l'organisme contrôlé.

3.3.1 Typologie des anomalies

Le tableau ci-dessous indique, pour les principaux types d'anomalies, le nombre des organismes concernés par une ou plusieurs anomalies de ce type (entre crochets) et la répartition par type d'organisme au prorata du nombre de logements gérés.



Certaines de ces anomalies font l'objet d'un développement dans les chapitres suivants, sous la forme de synthèses thématiques.

La présente analyse est d'ordre plus général et se borne à donner une image globale de ce que recouvrent les différents types d'anomalies.

3.3.2 Anomalies financières ou comptables

Le nombre important des anomalies de ce type cache de grandes disparités dans la gravité des constats. Des situations graves sont décrites au chapitre 5 auquel on se reportera utilement. Beaucoup d'anomalies signalées relèvent d'erreurs d'imputations comptables et, dans une moindre mesure, de la politique d'amortissement ou des provisions.

Ont également été classés dans cette catégorie, les manquements aux obligations fiscales, les lacunes de la comptabilité de programme, etc.

3.3.3 Non-respect des règles d'attribution (hors plafonds de ressources)

Les anomalies touchant au domaine des règles d'attribution font l'objet d'un exposé détaillé au paragraphe 4.1, en particulier : composition et fonctionnement des commissions d'attributions, constitution des dossiers de demande.

3.3.4 Anomalies dans le calcul des loyers avec ou sans dépassement des plafonds

Sur les 44 anomalies relevées dans ce domaine, 31 (soit 70% d'entre elles) concernent des dépassements des plafonds de loyers réglementaires. Dans une dizaine de cas, il s'agit de dépassements de nature à porter un préjudice significatif aux locataires.

Parmi les autres anomalies, certaines concernent des erreurs de calcul de la surface corrigée ou des défauts d'information des locataires.

L'analyse des observations correspondantes à ces différentes anomalies est développée au paragraphe 4.2.

3.3.5 Anomalies relatives aux avantages excessifs indus

Sur les 41 anomalies relevées dans ce domaine, 17 (soit plus de 40% d'entre elles) concernent le train de vie personnel anormalement élevé des dirigeants (présidents, directeurs généraux ou cadres dirigeants). Il peut s'agir d'avantages en nature, d'indemnités indues, de salaires anormalement élevés, de remboursements de frais excessifs, etc. Dans certains cas, ce constat se trouve aggravé par le fait que des dépenses ont été engagées à titre personnel dans un contexte sans lien avec l'organisme voire au profit de personnes privées extérieures à l'organisme.

14 anomalies dans ce domaine (soit environ une sur trois) relèvent d'avantages indus consentis à l'ensemble ou à certaines catégories de personnel : prêts personnels, compléments de rémunération présentés dans certains cas sous la forme d'œuvres sociales, usage privatif des véhicules de service, logements de fonction, frais de déplacements abusifs, contrats de retraite exorbitants.

3.3.6 Anomalies dans la passation des marchés

Dans cette catégorie, ont été classées non seulement les anomalies constatant des irrégularités plus ou moins graves dans la procédure de dévolution des marchés mais également celles qui signalent des clauses irrégulières dans la rédaction même des marchés.

Sur les 31 anomalies relevées, 10 concernent les marchés d'entretien, 6 des marchés de prestations diverses ou de fournitures, 4 des marchés d'ingénierie ou de maîtrise d'œuvre et 2 des marchés de construction. Le reste est constitué d'anomalies diverses. Voir à ce sujet le paragraphe 6.3.

3.3.7 Dépassement des plafonds de ressources

Environ 18% des bailleurs gérant plus de 20% du parc sont concernés, pour un nombre de cas toutefois limité. Voir à ce sujet le paragraphe 4.1.7

3.3.8 Dysfonctionnements affectant le conseil d'administration ou la direction

Cette catégorie recouvre une grande variété de situations (23 anomalies) qui ont en commun de relever de la responsabilité directe du conseil d'administration ou de la direction générale.

Pour 8 anomalies, il s'agit de manquements du conseil d'administration ou du directeur général à certaines de leurs obligations ; 6 autres sont relatives à l'actionnariat de la société ou à ses prises de participation ; 5 anomalies concernent directement la position statutaire du président ou du directeur et 2 autres relèvent de la composition du conseil d'administration ou de son fonctionnement.

3.3.9 Activités hors objet social

Ce domaine concerne pour une large part la location à des personnes morales, notamment à des collectivités.

On trouve par ailleurs quelques cas d'activité d'accession hors objet social (4 cas).

Les autres anomalies entrant dans cette catégorie sont plus isolées : prestations diverses, location de salles, activité de prêteur, acquisition de logement à usage de logement de fonction.

3.3.10 Ventes de logements irrégulières

Voir le paragraphe 6.2.3 consacré à ce sujet.

3.3.11 Vétusté, niveau d'entretien

Sur les 14 anomalies signalées dans ce domaine, 5 mettent directement en cause la sécurité.

4. POLITIQUE SOCIALE

La Miilos consacre systématiquement une part importante de ses analyses à la politique sociale des organismes qu'elle contrôle. Cette mission sociale s'exerce dans un contexte de plus en plus exigeant. D'une part, la tension du marché locatif, notamment dans les grandes agglomérations, se traduit par une pression croissante de la demande, en particulier des ménages les plus modestes, et les enquêtes statistiques montrent bien la baisse des revenus des ménages entrant dans le parc social. D'autre part, cette demande s'exprime sur un parc en faible croissance et dont certains segments sont dévalorisés. La concurrence pour l'attribution de logements sociaux étant de plus en plus vive, il est important de vérifier que les règles d'attribution, comme les dispositions relatives aux rapports locatifs, sont bien respectées. Le développement de la gestion urbaine de proximité est également examiné ci-après, en tant qu'élément du service rendu au locataire.

L'analyse effectuée porte sur 115 rapports définitifs, parmi les 143 produits en 2003 :

- 19 offices publics d'aménagement et de construction,
- 10 offices publics départementaux,
- 26 offices publics municipaux,
- 42 sociétés anonymes,
- 18 sociétés d'économie mixte.

La faiblesse de cet échantillon et les incertitudes quant à son caractère représentatif rendent difficile une exploitation statistique, ce qui explique le petit nombre de pourcentages cités.

Lorsque des exemples sont présentés, il n'y a pas de caractéristique commune à ces organismes qui sont de tailles variables, de tous types et toutes régions.

28 rapports n'ont pas été pris en compte, soit en raison de la nature de l'activité des organismes concernés (SACI, SCP), soit en raison de leur faible nombre de logements (associations), leur cadre réglementaire étant par ailleurs plus souple.

Il ne faut toutefois pas négliger le rôle qualitatif des structures associatives, dont certaines accomplissent une action exemplaire vis-à-vis des ménages les plus défavorisés.

4.1. LES ATTRIBUTIONS

4.1.1 Rappel des dispositions législatives et réglementaires

Elles résultent de divers textes issus du code de la construction et de l'habitation (CCH), de la loi n° 89-462 modifiée du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et des délibérations n° 97-005 modifiée (norme simplifiée n° 20) et n° 061 de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) concernant les traitements automatisés d'informations nominatives relatives à la gestion du patrimoine immobilier à caractère social.

4.1.1.1 *Le code de la construction et de l'habitation*

Il pose tout d'abord le principe que 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. Celle-ci doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement, favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers (article L. 441).

Les articles L. 441-1 et R. 441-3 précisent que pour les attributions, il est tenu compte notamment de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs. Une priorité est accordée notamment aux personnes handicapées, aux personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ainsi qu'aux personnes privées de logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent.

D'autre part, l'article R. 441-2-1 interdit d'opposer au demandeur une condition de résidence préalable.

L'attribution des logements est nominative et est confiée à la commission d'attribution que chaque organisme est tenu par la loi de créer (article L. 441-2).

4.1.1.2 La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 modifiée

Ce texte, modifié par la loi du 17 janvier 2002, pose comme principe général qu'« aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales, ou son appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée » (article 1^{er}).

De plus, la loi interdit au bailleur de demander au candidat à la location de produire les documents suivants (article 22-2) :

- photographie d'identité,
- carte d'assuré social,
- copie de relevé de compte bancaire ou postal,
- attestation de bonne tenue de compte bancaire ou postal.

4.1.1.3 La loi n°78-17 du 6 janvier 1978

L'article 17 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 charge la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) d'établir et de publier des normes simplifiées pour les catégories les plus courantes de traitements automatisés à caractère public ou privé qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés. Pour les traitements répondant à ces normes, seule une déclaration simplifiée de conformité à la norme est déposée auprès de la commission avant la mise en œuvre du traitement. Ces normes ont le caractère d'actes réglementaires et sont publiées au Journal Officiel.

Par délibération n°97-005 du 21 janvier 1997, modifiée par la délibération n°01-062 du 20 décembre 2001, la CNIL a fixé dans une norme simplifiée n° 20 les règles concernant les traitements automatisés d'informations nominatives relatives à la gestion du patrimoine immobilier à caractère social.

En matière d'attribution de logements, cette norme précise que le traitement informatisé ne doit pas avoir d'autres fonctions que de permettre la gestion des candidatures, d'opérer le contrôle des ressources des locataires et de mettre en œuvre des politiques sociales de l'habitat en faveur des populations concernées.

Pour la mise en œuvre de ces principes, la CNIL fixe la liste exclusive des catégories d'informations traitées nécessaires à l'attribution d'un logement (article 3 de la norme simplifiée n° 20) d'où il ressort que ne peuvent être enregistrées sur support informatique que les catégories d'informations suivantes :

- identité, y compris la nationalité mais à l'exclusion du numéro d'inscription au répertoire national des personnes physiques, titre de séjour, identité bancaire ou postale,

- activité : catégorie socio-professionnelle, nature de l'activité professionnelle, situation de demandeur d'emploi, coordonnées de l'employeur,
- ressources : avis d'imposition, allocations,
- situation de famille (matrimoniale, état civil des personnes vivant au foyer) et handicap éventuel des personnes composant le foyer pour la prise en considération de leur qualité de personnes à charge, numéro d'allocataire de la CAF, exclusivement pour le versement de l'APL,
- les motifs de la demande du candidat à l'attribution.

En outre, la CNIL prend des délibérations pour émettre des recommandations. Aux termes de la délibération n° 2001-061 du 20 décembre 2001 relative aux fichiers de gestion du patrimoine immobilier à caractère social, elle recommande que ne soient collectées auprès des demandeurs de logements :

- aucune information faisant apparaître directement ou indirectement les origines raciales,
- aucune information relative aux origines du demandeur ou au pays de naissance de ses parents.

De plus, elle considère que la finalité des traitements de gestion des demandes de logements sociaux ne justifie pas qu'un tri soit opéré sur le critère du lieu de naissance des demandeurs, ni que cette information soit enregistrée de manière spécifique. Enfin, la date d'arrivée en France ne constitue pas un critère devant être pris en compte pour apprécier l'ordre de priorité de l'examen de la demande.

4.1.2 L'instruction des demandes

Dix organismes (soit un peu moins d'un organisme contrôlé sur 10) demandent des informations non conformes aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ou aux recommandations de la CNIL indiquées ci-dessus.

Sont ainsi demandés en contradiction avec la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs :

- la carte d'assuré social (article 22-2), cf. conclusion ci-après,
- les photocopies des relevés de compte bancaire ou postal des 3 derniers mois (article 22-2),
- un engagement de prendre le logement en l'état et de faire les travaux nécessaires (article 6).

La date d'arrivée dans la commune figure dans plusieurs questionnaires, alors que l'article R. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation interdit d'opposer une condition de résidence préalable.

En outre, certaines informations sont recueillies par voie d'enquête de voisinage, parfois confiées à des prestataires spécialisés, et constituent une ingérence dans la vie privée des demandeurs ou sont sans rapport avec l'objet de la demande :

- appréciations sur la conduite, la moralité et la solvabilité,
- impression personnelle de l'enquêteur représentant 10 points sur 50 sur une grille d'évaluation,
- attestation de l'employeur sur les caractéristiques de l'emploi tenu et la date d'embauche,
- photocopies des 6 derniers bulletins de salaire.

La mention de l'appartenance syndicale (l'article 1^{er} de la loi interdisant de demander cette information) apparaît dans les compte rendus de réunion de commission d'un office municipal.

Ces pratiques irrégulières ou contestables ne conduisent pas nécessairement à des discriminations effectives, qui sont en tout état de cause difficilement démontrables, même après examen approfondi des attributions.

4.1.3 Le fonctionnement de la commission d'attribution (CAL)

Les commissions sont systématiquement installées, mais leur fonctionnement n'est jugé pleinement satisfaisant que pour 34 organismes.

Les principales irrégularités détectées dans les autres structures sont les suivantes (articles L. 441-2, R. 441-9, R. 441-2-2, R. 441-3 du CCH) :

4.1.3.1 Anomalies relatives à l'organisation et au fonctionnement des CAL

- règlement intérieur laconique ou élaboré par les services sans approbation par le conseil d'administration,
- commission ne rendant pas toujours compte de son activité au conseil d'administration une fois par an,
- fréquence des réunions inférieure à deux mois,
- participation de réservataires non-administrateurs,
- convocation des maires parfois oubliée,
- organisation de commissions géographiques qui ne sont pas justifiées par la dispersion des parcs,
- tenue de réunions et prise de décisions sans que le quorum soit atteint.

4.1.3.2 Anomalies relatives au rôle des services de l'organisme dans le processus d'attribution

- rôle de la commission réduit à un simple lieu d'enregistrement du fait que les attributions sont décidées par une sous-commission ou par les services,
- candidats classés par ordre prioritaire par les services sans communication des éléments permettant à la commission de jouer son rôle,
- services ne proposant qu'un seul candidat par logement, ce qui limite le rôle de la commission à l'accord ou au refus : cette situation peut découler du rôle des différents réservataires qui, de fait, sélectionnent les candidats qu'ils jugent prioritaires et ne proposent qu'un candidat (cas de conventions de réservation ou d'organismes étroitement liés à une collectivité). Il arrive aussi fréquemment que les services de l'organisme effectuent eux-mêmes une sélection selon des critères non précisés en amont.

4.1.3.3 Anomalies relatives à la constitution des dossiers

- dossiers non formalisés pour des familles en grande difficulté,
- absence de numéro unique pour certaines attributions.

4.1.3.4 Anomalies relatives au respect des critères de priorité

- priorité donnée aux candidats salariés ayant les revenus les plus proches des plafonds de ressources au détriment des personnes défavorisées,
- dossiers « en délais anormalement longs » non suivis.

4.1.4 Attribution hors commission

Plus de 10% des organismes pratiquent des attributions hors commission, en contradiction avec les règles issues du CCH (articles L. 441-1, L. 441-2, R. 441-3)

Comme en 2002, le nombre des attributions qui échappent à la commission n'est pas négligeable : 13 organismes ont signé des baux avant la réunion de la commission.

Ces décisions, prises généralement par les services ou le directeur, sont le plus souvent présentées pour information à la commission suivante.

L'explication la plus fréquente est l'urgence de la situation d'une famille en grande difficulté nécessitant la signature rapide d'un bail. Le dossier est généralement étayé par un courrier du bureau du logement de la préfecture, une saisine par un travailleur social ou une demande d'aide au titre de l'accès au logement adressée au gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Il est également fréquent que les services attribuent directement un logement à un candidat non retenu par la commission mais présenté en numéro 2, dans le cas où le numéro 1 s'est désisté au moment de la signature du bail. Cette pratique n'est pas strictement régulière mais n'a pas pour effet de dessaisir la commission de son rôle si le dossier du candidat numéro 2 lui avait été réellement présenté. Elle permet de réduire la vacance dans des secteurs peu tendus pour lesquels la commission ne se réunit pas tous les mois.

Parmi ces 13 organismes, 4 étaient en infraction caractérisée vis-à-vis du CCH :

- dans un office départemental important, 75% des attributions étaient faites par le responsable du service location gestion, suite à une décision de principe de ne soumettre que les cas les plus délicats à la commission se réunissant tous les 15 jours,
- dans un office municipal de taille moyenne, 100% des attributions étaient réalisées par les agents du service gestion locative jusqu'en décembre 2002,
- dans une SA d'HLM de taille moyenne, 40% des attributions étaient faites par les services après l'autorisation de délégation donnée par les 2 commissions existantes,
- dans une SA d'HLM de taille moyenne, 100% des attributions étaient faites par les services jusqu'en novembre 2001, date de la création des commissions.

4.1.5 Transformation d'usage

Quelques cas de transformation de logements conventionnés vers un autre usage (locaux associatifs, sportifs, culturels ou culturels, entreprises s'installant en zone franche, CCAS, ...), sans autorisation préfectorale préalable, ont été constatés alors que le quartier ne connaît pas de difficultés particulières, en infraction à l'article L. 631-7 du CCH.

Certains locaux étaient susceptibles de recevoir du public sans que le respect des règles relatives aux établissements recevant du public n'ait été vérifié par l'organisme (sécurité incendie et accessibilité).

4.1.6 Le contingent préfectoral

Le contingent préfectoral, évoqué dans 32 rapports, est géré de façon très diverse selon les départements.

Dans quelques petits départements ruraux, l'unique office accueille toutes les personnes défavorisées et le contingent n'a jamais été formalisé ou est faiblement mobilisé. Dans les autres, lorsqu'une convention existe, elle n'est pas toujours appliquée avec rigueur. Peu d'organismes tiennent à jour la liste de ces logements et informent systématiquement le préfet quand un logement se libère.

La situation la plus fréquemment rencontrée, hors Ile-de-France, est celle d'une gestion en flux ou forfaitaire dans le cadre d'un accord départemental, sans identification des logements eux-mêmes. Toutefois, il a été relevé le cas d'un département où le préfet a souhaité revenir à une gestion individualisée en cours de négociation avec les bailleurs.

Une majorité d'organismes déclare donner des suites favorables aux demandes du préfet « dans des proportions bien supérieures à leurs strictes obligations », ce qui résulte en fait du mouvement général de paupérisation avérée des demandeurs.

4.1.7 Le respect des plafonds de ressources

Comme en 2002, il est constaté que le niveau moyen des ressources des locataires dont les dossiers d'attribution ont été contrôlés est en baisse et très inférieur aux plafonds réglementaires.

Environ 5 500 dossiers d'attribution ont été contrôlés par sondage dans 115 organismes (moyenne 50 dossiers contrôlés par organisme).

4.1.7.1 Dépassement des plafonds de ressources

83 organismes respectent strictement les plafonds de ressources.

Les 73 cas de dépassement trouvés dans 32 organismes représentent, comme l'année dernière, environ 1% des dossiers contrôlés :

- 17 organismes ont un seul dépassement,
- 8 organismes en ont 2,
- sur le 7 organismes ayant de 3 à 10 dépassements, ceux-ci vont de 1 à 30% avec toutefois 3 exemples de dépassements de plus de 50%.

4.1.7.2 Absence de pièces justificatives

99 organismes ont des dossiers correctement constitués avec l'avis d'imposition de l'année n-2.

Les 116 absences de justification de ressources constatées dans 16 organismes représentent comme l'année dernière environ 2% du nombre des dossiers contrôlés.

6 organismes ont un seul dossier incomplet. Les 10 autres en ont entre 2 et 22.

Seulement 4 organismes ont plus de 10 dossiers incomplets :

- un office municipal en a 12,
- un OPAC en a 12,
- un office départemental en a 21,
- un office municipal en a 22.

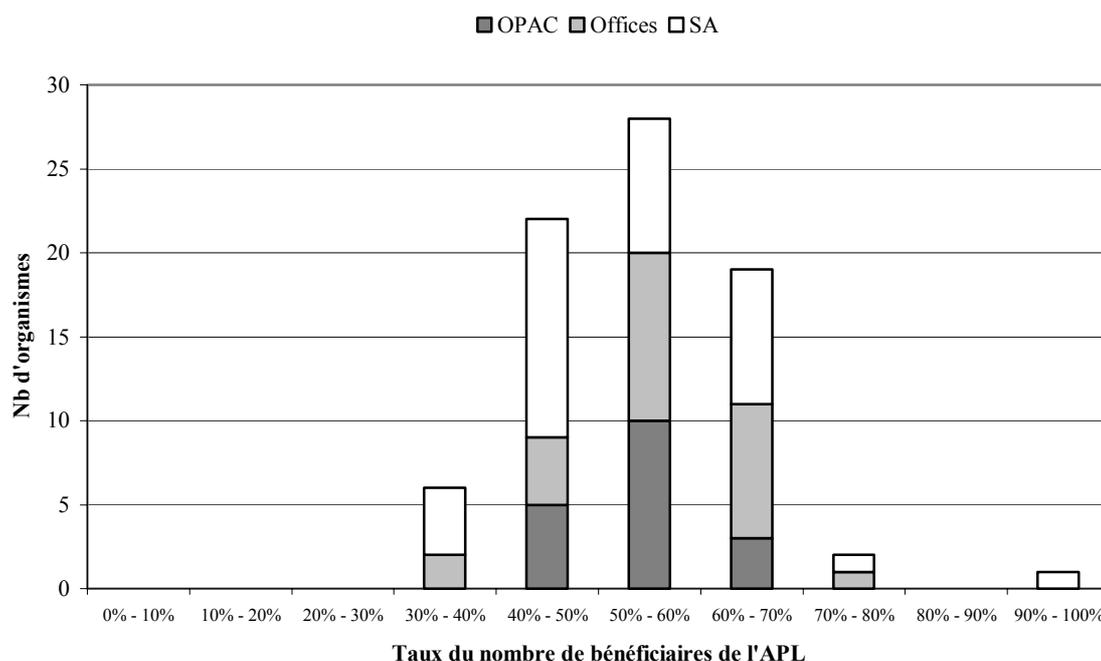
La fréquence de ces différentes irrégularités a sensiblement diminué en quelques années du fait de la réforme de la réglementation sur les plafonds de ressources, de la possibilité de dérogation préfectorale aux plafonds de ressources dans les ZUS et du dispositif de sanctions pécuniaires renforcé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

11 organismes cumulent toutefois des dépassements de plafonds de ressources et des absences de justificatifs. 3 d'entre eux ont aussi des pratiques de demandes de pièces et enquêtes abusives. L'examen approfondi de ces trois rapports comportant un nombre élevé d'observations met en évidence que ces 3 organismes (1 OPM, 1 OPD et 1 SEM) ont des pratiques d'attributions contestables au regard de leur vocation sociale.

4.1.8 Les populations logées

Les rapports mentionnent systématiquement le taux de bénéficiaires de l'APL qui donne un indicateur schématique du niveau de ressources de la population logée, à conditions géographiques comparables.

Le graphique ci-dessous ne concerne que les 78 organismes bailleurs HLM contrôlés en 2003 et situés hors Île de France, le taux de bénéficiaires étant structurellement plus faible dans cette région. Les disparités importantes reflètent en partie des effets de barème ou de situation géographique mais sont aussi le résultat des politiques d'attributions pratiquées.



4.2. LES BAUX ET LOYERS

Sur 115 rapports, 63 comportent une ou plusieurs observations numérotées.

4.2.1 Les baux

Les infractions aux dispositions du CCH les plus fréquemment rencontrées sont les suivantes :

- dépôt de garantie de 2 mois au lieu d'un,
- conditions de résiliation non conformes,
- absence de description des lieux loués,
- erreurs sur des calculs de surface corrigée,
- absence de l'annexe relative à la surface corrigée,
- paiement à terme à échoir au lieu du terme échu.

4.2.2 Les dépassements de loyers plafonds de logements conventionnés

Des dépassements des plafonds des conventions sont constatés pour 41 organismes :

- 22 organismes (taille moyenne 5 400 logements) ont un nombre de logements dépassant les plafonds de loyers inférieur à 100,
- 14 organismes (taille moyenne 9 000 logements) ont entre 100 et 500 dépassements,
- 3 organismes (deux moyens et un grand) ont entre 500 et 1 000 dépassements,
- 2 organismes de taille moyenne ont plus de 1 000 dépassements.

Les 5 cas les plus graves sont les suivants :

- dépassement de 1,3 à 9,4% du taux maximum réglementaire pour 659 logements répartis sur 9 groupes (SA d'HLM importante),
- dépassement jusqu'à 2 €/m² de surface corrigée pour 1 714 logements répartis sur 78 groupes (SA d'HLM de taille moyenne),
- dépassement pour 947 logements produisant un trop perçu mensuel total de 30 255 € (SA d'HLM de taille moyenne),
- dépassement pour 688 logements répartis sur 6 groupes (SA d'HLM de taille moyenne),

- dépassement pour 1 200 logements (OPMHLM de taille moyenne).

Les loyers des annexes sont souvent élevés dans le parc construit avant la réforme de la surface utile instituant leur plafonnement.

3 cas de loyers d'annexes excessifs ou irréguliers ont été détectés :

- l'intégration de jardins dans le loyer principal (au lieu d'une évaluation séparée) entraîne une majoration du loyer principal pour les locataires qui paient 2 à 3 fois le loyer accessoire dû,
- les montants des loyers des garages ne sont pas ajustés en fonction des ressources des locataires puisque les PLAI ont les garages les plus chers,
- un montant de loyer accessoire facturé est supérieur au montant prévu par la convention APL

4.3. CHARGES

Le poids des charges locatives dans la quittance des locataires (environ un quart du loyer) justifie que les procédures soient appliquées avec rigueur et la mission s'est attachée à examiner les pratiques des organismes dans ce domaine.

4.3.1 Procédure de régularisation

La régularisation des charges est traitée dans 70 rapports. Elle est jugée satisfaisante pour 21 organismes.

Le manque de maîtrise de l'outil informatique est parfois invoqué par les organismes pour expliquer les anomalies ou irrégularités rencontrées.

Les principales pratiques contraires à l'article 23 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 le plus souvent relevées sont :

- la majoration substantielle de la provision,
- des calculs de décomptes erronés,
- la disparité des charges entre des opérations pourtant comparables, voire entre des logements identiques,
- l'oubli de quittance de charges récupérables,
- la récupération abusive de charges non récupérables,
- un organisme pratique une répartition des charges forfaitaires, au mépris des textes en vigueur.

4.3.2 Délai de régularisation

33 rapports mentionnent le délai de régularisation des charges locatives, qui varie entre 2 mois et 3 ans :

- 17 organismes font normalement cette régularisation au cours du premier semestre de l'année « n+1 »,
- 12 organismes la font tardivement au cours du deuxième semestre,
- 4 organismes ne la font qu'au cours de l'année « n+2 » ou « n+3 », contrairement à l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 qui dispose que les provisions « *doivent donner lieu à une régularisation au moins annuelle* ».

Les situations dans ces 4 organismes sont les suivantes :

- les provisions des exercices 1999 et 2000 de la plupart des groupes n'étaient toujours pas régularisées en novembre 2002, ce qui a provoqué une grève de paiement des locataires (SA d'HLM de taille moyenne),
- une partie importante des charges de l'année 2000 sont en cours de traitement en octobre 2002 (SA d'HLM de taille moyenne),
- quelques charges de l'année 2001 ne sont pas régularisées début 2003 (petit OPAC),
- les charges de l'année 1999 ne sont pas régularisées en février 2003 (SA d'HLM de taille moyenne).

Dans les cas où la régularisation tardive se conjugue avec un mauvais ajustement des provisions, les conséquences sont graves tant pour l'organisme que pour le locataire : des familles en difficulté peuvent se trouver dans l'incapacité de payer le solde des charges (ce qui contribuerait à l'augmentation des impayés) ou, dans le cas contraire, peuvent se plaindre de l'épargne forcée non rémunérée qui leur a été imposée.

4.4. GESTION DE PROXIMITÉ

Ce domaine a été analysé sur 97 organismes : 19 OPAC, 36 offices, 42 SA d'HLM. Les réponses significatives de l'échantillon évoluent selon les paramètres définis ci-dessous.

4.4.1 Organisation

39 organismes font l'objet d'une appréciation positive relative à la formalisation, dans l'organigramme, de la gestion de proximité (personnel et services dédiés).

82 organismes ont instauré des antennes décentralisées de gestion ; leur présence est quasi-générale au-dessus de 4 000 logements.

4.4.2 Personnel

36 organismes ont implanté des personnels de médiation notamment lorsque le patrimoine est supérieur à 7 000 logements.

L'existence d'une régie assurant des services de proximité est mentionnée au moins dans 32 cas.

Le décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 relatif aux obligations de gardiennage apparaît comme appliqué dans la plupart des organismes. En effet, sur les 97 de notre échantillon, seulement 12 sont en infraction par rapport au dispositif (12%). De ces 12 organismes (4 OPAC, 2 OPDHL, 3 OPMHLM, 3 SA d'HLM), tous, sauf un, ont plus de 5 000 logements et ont un patrimoine en ZUS. Un seul est en région parisienne. Les infractions par rapport au décret ne sont pas toutes significatives d'absence de prise en compte de la gestion de proximité ; dans certains cas, le travail est amorcé.

4.5. QUELQUES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES

- *La réorganisation d'un OPAC important a permis de renforcer l'action de proximité et la relation client qui reposent sur les 46 points services quadrillant le territoire départemental. Les gardiens y trouvent notamment le soutien et les relais nécessaires. Cette priorité, sa politique de peuplement et les actions de restructuration urbaine entreprises conduisent à l'amélioration sensible de la situation sociale confirmée par la visite du patrimoine.*
- *Dans une SA de taille moyenne, la politique de "projets de quartiers" paraît particulièrement exemplaire. Cette démarche propre à l'organisme a conduit à la définition par quartiers de plans d'actions prioritaires à mener en partenariat. Les réflexions engagées à cette occasion ont pu utilement être reprises et développées dans le cadre des dispositifs de la politique de*

la ville (GPV). De même, la mise en place d'un réseau de "correspondants d'entrée" a favorisé et renforcé la concertation avec les locataires : choisis parmi ces derniers, les correspondants d'entrée sont des relais d'information entre les locataires et le bailleur. Ils sont consultés avant toute intervention sur le patrimoine et la vie de quartier. Ils participent par ailleurs à l'accueil des nouveaux entrants.

- *Dans un office de taille moyenne, les candidatures sont gérées dans un fichier unique départemental et les attributions comportent une très forte proportion de ménages (70%) dont les revenus sont inférieurs à 60% des plafonds.*
- *Une société anonyme de taille moyenne mène une politique exemplaire en faveur du logement des plus défavorisés : 13 % de son parc est construit en PLAI ou PLATS, et elle pratique des baux glissants avec des associations.*
- *Une société anonyme importante a engagé une reconquête du domaine privatif et sa différenciation du domaine public en partenariat avec la ville. Cette démarche se traduit par des opérations de résidentialisation, l'aménagement de courées, le traitement des ordures ménagères avec des locaux spécifiques à l'extérieur des immeubles, des stationnements gardiennés, des loges groupées ou antennes multiservices par territoire en partenariat avec d'autres bailleurs et la ville.*

4.6. CONCLUSION

Dans le domaine de la politique sociale, le problème le plus aigu a trait au processus d'attribution de logements sociaux, qui mériterait d'être clarifié sous peine d'être perçu dans un contexte de forte demande, comme peu équitable.

Les contrôles effectués par la Mission l'amènent à constater que les dispositions législatives et réglementaires en vigueur qui concernent les règles d'attribution des logements sociaux sont d'application délicate. Ces règles demandent à être adaptées pour satisfaire à l'objectif assigné par la loi aux organismes d'HLM qui est d'« améliorer les conditions d'habitat des personnes à ressources modestes ou défavorisées(...) » et de contribuer « à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers » (article L. 411 du CCH).

4.6.1 Certaines dispositions apparaissent peu cohérentes

Ainsi, l'interdiction faite aux bailleurs de demander aux candidats une photographie d'identité et la carte d'assuré social se heurte à des considérations pratiques qui, dans les faits, conduisent à une incohérence des textes.

L'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation réserve l'attribution d'un logement social au demandeur qui a la nationalité française ou qui détient un titre de séjour régulier sur le territoire. Cette vérification impose au bailleur de vérifier l'identité du demandeur et, en conséquence, d'obtenir une photographie d'identité.

Au surplus, le règlement du Conseil de l'Union européenne, n° 1030/2002 du 13 juin 2002, établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, impose l'apposition d'une photographie d'identité dans le titre de séjour.

De même, lorsque le bailleur sollicite l'aide personnalisée au logement en tiers payant pour le compte du locataire, la caisse d'allocations familiales impose de remplir un formulaire dans lequel le numéro de sécurité sociale est exigé. D'autre part, aucun texte n'interdit au bailleur de demander les photocopies des bulletins de salaire sur lesquels figure pourtant le numéro d'identification INSEE (identique au numéro de sécurité sociale).

Il serait utile de mettre en cohérence les interdictions résultant de l'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 avec les autres dispositions qui s'imposent, par ailleurs, au bailleur.

4.6.2 Comment améliorer l'accès au logement

L'accès au logement suppose à la fois une lutte contre les discriminations, le respect de règles du jeu transparentes et la mise en œuvre de priorités positives :

- La lutte contre les discriminations : l'interdiction de recueillir certaines informations, ou d'opposer certains motifs de refus relève de cette inspiration. Toutefois, l'objectif de mixité sociale suppose une connaissance fine de la demande. C'est alors au stade des attributions que la discrimination pourra être invoquée. Encore faut-il qu'il y ait refus d'attribution explicite, ce qui ne se produit que face à un réservataire exerçant son droit de proposition : le préfet en particulier.

- Les règles de procédure : la règle imposant une attribution nominative par la commission relève d'un souci de garantir l'objectivité, grâce à une décision collégiale, assumée par les administrateurs.

D'une manière générale, les commissions sont effectivement constituées, ce qui tend à éliminer les situations de favoritisme. En revanche, pour que la commission définisse une politique d'attribution, elle devrait procéder à un vrai choix parmi de multiples candidatures. Or, l'ampleur des contingents de réservation, particulièrement dans les zones de marché tendu, font que la commission ne dispose bien souvent que d'un pouvoir de refus, les choix étant opérés en amont par les réservataires. De ce point de vue, le rôle et la responsabilité des collectivités locales, renforcés par la décentralisation, vont devenir cruciaux dans le choix des candidats à un logement social et la mise en œuvre du droit au logement. Mais, même dans le cas où l'organisme a la capacité d'arbitrer entre de multiples demandes, le mode de classement des candidats par les services est rarement explicité.

- La recherche de priorités positives : si certaines pratiques contestables traduisent des manquements à la mission sociale des organismes, les constats opérés par la Miilos font apparaître un respect, dans l'ensemble satisfaisant, des règles les plus normatives, telles que les plafonds de ressources, les plafonds de loyers ou l'existence de commissions d'attributions formalisées et dotées de règlement.

Un tel respect des règles formelles conduit pourtant à des jugements globaux contrastés sur le rôle social des bailleurs, selon des indicateurs encore grossiers, tels que les niveaux de ressources des ménages, le taux de bénéficiaires du RMI, le taux de bénéficiaires d'APL comparés aux moyennes régionales ou locales. D'autres indicateurs d'une politique sociale active, telles que des relations suivies avec le milieu associatif s'avèrent difficiles à quantifier. Le rapport annuel de la commission au conseil d'administration qui devrait expliciter une stratégie d'attributions, ne joue guère ce rôle.

Les engagements contractuels prévus dans le cadre du conventionnement global ne pourront ignorer ce pan de l'activité des organismes mais devront, pour être efficaces, être précédés d'une analyse fine de la demande, des marges de manœuvre effectives du bailleur, et d'une négociation avec les réservataires.

5. TENUE DE LA COMPTABILITE ET SITUATION FINANCIÈRE

5.1. UNE TENUE DE LA COMPTABILITÉ INSUFFISAMMENT RIGOUREUSE DANS UN TIERS DES ORGANISMES CONTRÔLÉS

Pour la quatrième année consécutive, la Miilos est amenée à examiner l'état des comptes des organismes entrant dans la programmation annuelle des contrôles. Les constats opérés entre l'année 1999 et l'année 2003 ont mis en évidence une même tendance : une méconnaissance, voire un irrespect caractérisé des normes comptables opposables au secteur du logement social par un nombre significatif d'organismes.

Les résultats sont les suivants :

Tenue de la comptabilité	2003 ¹	Sur 5 ans : 1999-2003
organisation correcte de la comptabilité	29%	35%
tenue de la comptabilité en voie d'amélioration	39%	37%
comptabilité comportant des anomalies importantes *	32%	28%

* par anomalies importantes, il faut entendre essentiellement le non-respect de principes comptables essentiels du Plan Comptable Général ou des instructions comptables spécifiques, non-respect illustré par les anomalies décrites au 3.2.1.

Si l'on affine les résultats de 2003 par strate d'organisme, c'est-à-dire en prenant en compte le nombre de logements gérés, on obtient le résultat ci-dessous :

Tenue de la comptabilité	moins de 1 500 logements	1 500 à 15 000 logements	plus de 15 000 logements	TOTAL
organisation correcte de la comptabilité	30%	24%	55%	29%
tenue de la comptabilité en voie d'amélioration	32%	44%	36%	39%
comptabilité comportant des anomalies importantes	38%	32%	9%	32%
Nb organismes contrôlés en 2003	53	75	11	139

Sur le plan méthodologique, il convient toutefois de préciser que la programmation des contrôles ne s'appuie évidemment pas sur une méthode statistique de sélection et privilégie au contraire les organismes nécessitant un suivi particulier.

En examinant plus attentivement les organismes présentant une comptabilité comportant des anomalies importantes (32% de la programmation, soit 45 organismes sur 139) on relève, par catégorie juridique :

Catégorie juridique	Nb d'organismes comportant des anomalies importantes	Nb d'organismes contrôlés	2003	Sur 5 ans : 1999-2003
OPHLM	19	36	53%	49%
sociétés coopératives	5	12	42%	27%
organismes associatifs	4	11	36%	39%
SEM	6	20	30%	26%
SA d'HLM	9	41	22%	19%
OPAC commerciaux	2	11	18%	17%
OPAC publics	0	8	0%	8%
Total	45	139	32%	

¹ En 2003, l'appréciation porte sur 139 organismes contrôlés par la Miilos (en fait 143 contrôles ont eu lieu mais quatre d'entre eux ne portaient pas sur l'aspect comptable et financier)

La stratification par catégorie juridique et par critère du nombre de logements gérés met en lumière la forte concentration d'offices HLM de taille moyenne :

Organismes présentant des anomalies importantes	moins de 1 500 logements	1 500 à 15 000 logements	plus de 15 000 logements	TOTAL
OPHLM	4	15	0	19
sociétés coopératives	5	s/o	s/o	5
organismes associatifs	4	s/o	s/o	4
SEM	5	1	0	6
SA d'HLM	1	7	1	9
OPAC commerciaux	1	1	0	2
OPAC publics	0	0	s/o	0
Total	20	24	1	45

5.2. ANOMALIES OU IRRÉGULARITÉS LES PLUS GRAVES

Sont recensées ici les irrégularités les plus importantes rencontrées dans un nombre significatif d'organismes. Parmi celles-ci, trois méritent d'être particulièrement soulignées : le non-respect de certains grands principes comptables et la mauvaise tenue des documents comptables ainsi que l'insuffisance du contrôle interne.

D'autres anomalies de moindre portée sont également relevées, certaines révélant une organisation mal adaptée du service comptable, d'autres l'insuffisance, voire le défaut de comptabilité de programme.

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

- **contrôle interne insuffisant** **42 cas (sur 139)**

Les constats portent en général sur des dysfonctionnements dans l'organisation, en particulier l'insuffisance de séparation des fonctions ; leur nombre est du même ordre qu'en 2002.

Dans les OPHLM et les OPAC à comptabilité publique, ce sont en général les services ordonnateurs que cette observation concerne.

Mais, pour quinze d'entre eux (10 OPHLM sur 36 et 5 OPAC à comptabilité publique sur 8), cette observation traduit des relations médiocres entre l'ordonnateur et le comptable public. Quatre (2 OPAC, 2 OPHLM) avaient signé une charte ou une convention de partenariat Trésor Public/office HLM qui n'a pas produit les effets attendus. Parmi les difficultés observées, on note, à titre d'exemple : retard dans l'émission des mandats, contractualisation insuffisamment définie, absence de procédures écrites, des dysfonctionnements dans le recouvrement des créances et le traitement des impayés, ainsi que dans le paiement des fournisseurs...

- **image des comptes non fidèle** **30 cas (sur 139)**

Sont relevés ici les organismes n'ayant pas respecté un ou plusieurs des principes fondamentaux du Plan Comptable Général (engagement, annualité des exercices, prudence, permanence des méthodes, etc.) ou encore certaines directives des instructions comptables spécifiques au secteur du logement social. Cette carence conduit à mettre en cause partiellement ou totalement la régularité, la sincérité des comptes et, par suite, le compte de résultat lui-même.

• **insuffisance ou tenue lacunaire des documents comptables** **29 cas (sur 139)**

Il s'agit essentiellement de la tenue des annexes obligatoires qui sont soit incomplètes, en particulier l'annexe dite littéraire qui doit apporter des indications suffisantes sur les méthodes utilisées et leurs changements éventuels (calcul d'amortissements par exemple), soit absentes (état de l'actif, du passif).

Au plan quantitatif, le constat apporté est cependant moins sévère qu'en 2002 où 45 cas étaient relevés.

• **fiches de situation financière et comptable mal tenues**

Les organismes HLM contrôlés (en dehors des SEM et des organismes associatifs), quel que soit leur statut juridique, n'obéissent pas systématiquement à leur obligation d'établir et de tenir à jour des fiches de situation financière.

Seize d'entre eux (7 OPHLM, 7 SA d'HLM et 2 OPAC) présentent des fiches de situation financière et comptable mal tenues, c'est-à-dire non cohérentes avec le bilan, voire pas tenues du tout.

Or, la mauvaise tenue ou la non-mise à jour des fiches de situation financière et comptable nuit à la tenue d'une comptabilité de programmes fiable en ne permettant pas de connaître avec exactitude la situation financière réelle de l'organisme à terminaison des opérations.

Cette situation lacunaire fait obstacle à la bonne information des administrateurs de l'organisme contrôlé.

• **organisation comptable à revoir** **17 cas (sur 139)**

Sont recensées ici essentiellement les anomalies liées aux errements dans l'enregistrement des opérations comptables, en particulier des retards dans les opérations.

5.2.2 Recensement des anomalies comptables les plus graves constatées lors des contrôles

• **imputations de comptes** **86 cas²**

Les erreurs les plus fréquemment relevées dans ce domaine ont été, outre les erreurs d'imputation relatives aux frais généraux, la mauvaise comptabilisation des intérêts compensateurs, voire leur absence de calcul, la comptabilisation à l'encaissement et non à la notification des subventions d'investissement, un rythme d'amortissement de ces subventions d'investissement non cohérent avec celui de l'immobilisation correspondante, la comptabilisation d'immobilisations en charges et vice-versa

• **provisions pour risques et charges**

On peut distinguer dans ce domaine :

a) les organismes enregistrant des provisions pour risques et charges (autres que la provision pour grosses réparations) excessives en raison, soit de dotations non justifiées, soit de non reprises de provisions alors que celles-ci n'étaient plus justifiées, **18 cas**

² Si 86 organismes sont concernés, certains d'entre eux cumulent plusieurs types d'erreurs ; 160 erreurs de ce type ont été en fait recensées

b) les organismes où la provision pour grosses réparations (PGR) présente indéniablement un caractère de réserve, ce qui conduit à minorer artificiellement le résultat de chaque exercice,

17 cas

c) les organismes ignorant le principe de prudence, d'où la non-comptabilisation de provisions pour risques et charges (PGR ou autre), ce qui amène au contraire au constat d'un résultat régulièrement surévalué.

5 cas

Ces anomalies constatées en matière de PGR sont généralement dues, soit à l'absence d'un plan de patrimoine permettant d'évaluer les grosses réparations à entreprendre, soit à la non-cohérence entre ledit plan et le calcul de la provision. Par ailleurs dans 5 cas, la PGR était partiellement ou totalement indisponible tandis que, dans 3 cas, elle servait de variable d'ajustement du résultat.

Cette situation, peu satisfaisante, va devoir évoluer avec la mise en place prochaine d'un nouveau cadre normatif approuvé par le Comité de la Réglementation Comptable (règlement n° 2000-06 du 7 décembre 2000 sur les passifs ainsi que les mesures transitoires définies à l'article 15 du règlement n° 2002-10 du 12 décembre 2002 et dans le règlement n° 2003-07 du 12 décembre 2003).

A cette date en effet, les dépenses ayant pour objet de modifier des installations ou de prolonger leur durée de vie auront le caractère d'immobilisations et devront être comptabilisées selon l'approche par composants ; seules les dépenses d'entretien ayant pour but de vérifier le bon état du fonctionnement des installations, et n'augmentant pas la durée de vie du bien concerné, pourront faire l'objet d'une provision pour gros entretien ou grandes révisions.

- **erreurs sur les provisions pour créances douteuses**

On distingue :

a) les organismes où la provision pour créances douteuses est insuffisante, généralement par non-respect de l'instruction comptable (calcul forfaitaire),

9 cas

b) les organismes où la provision pour créances douteuses est surévaluée, soit pour la même raison que ci-dessus, soit par l'absence de constatation de pertes sur créances irrécouvrables.

4 cas

- **erreurs sur les provisions pour dépréciation (immobilisations)**

On distingue :

a) les organismes où le schéma d'écritures n'a pas été respecté (dotations puis reprises),

8 cas

b) les organismes où la provision est non comptabilisée ou injustifiée.

5 cas

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

26 cas

5.2.3 Anomalies relatives à la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Les 4 anomalies suivantes ont été relevées en 2003 à l'occasion du contrôle des obligations des organismes concernant la cotisation à la CGLLS :

- dans un office communal, le contrôle du montant des cotisations versées à la CGLLS au titre des exercices 2001 et 2002 a fait apparaître une insuffisance de versement d'environ 20 000 € pour l'exercice 2001 et pour l'exercice 2002. Suite aux observations de la MILOS, l'office a procédé, en cours de contrôle, aux régularisations de ses cotisations pour ces deux exercices,

- un autre office n'avait pas pris en compte pour le calcul de sa cotisation au titre de l'exercice 2001, le montant des loyers des foyers perçus en 2000. Le montant de la redevance versée au titre de l'exercice 2001 était minoré de ce fait d'environ 12 000 €. L'office s'est engagé à régulariser sur demande de la CGLLS,
- un office départemental s'était vu infliger une pénalité de l'ordre de 12 000 € pour retard de déclaration et de versement de sa cotisation à la CGLLS au titre de l'année 2002 ; au moment du contrôle, l'organisme restait redevable de cette somme qui a été mandatée suite au contrôle,
- dans une SEM, une erreur matérielle s'était glissée dans le calcul de la cotisation CGLLS ; l'organisme s'est engagé à la régulariser dès la prochaine déclaration.

5.2.4 Quelques manquements limités dans le cadre de l'exercice du commissaire aux comptes

Pour une partie des organismes contrôlés (SA d'HLM, SEM, OPAC à comptabilité commerciale et certaines associations), le contrôle légal des comptes est exercé par le commissaire aux comptes qui exprime sur ceux-ci une opinion objective.

Dans le cadre juridique défini par le code de commerce (CC), renforcé par les récentes dispositions de la loi de sécurité financière promulguée en août 2003, celui-ci ne peut, ni s'immiscer dans la gestion des organismes, ni avoir un rôle de conseil sur la conduite de celle-ci. Sa mission se traduit surtout par l'élaboration d'un rapport annuel certifiant ou non -voire avec certaines réserves- les comptes et formulant toutes les justifications utiles. Il produit également un rapport spécial traitant du contenu des conventions réglementées existant éventuellement entre l'organisme 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 2003 et compte tenu du secret professionnel pouvant lui être opposé par le commissaire aux comptes, il a été constaté quelques rares anomalies :

- deux cas d'organismes pour lesquels les comptes étaient certifiés sans réserve alors que les errements comptables observés auraient pourtant pu conduire le commissaire aux comptes à émettre au moins des observations (absence d'inventaire des actifs, pas de justification de dettes et créances anciennes),
- un cas d'incompatibilité de la fonction de commissaire aux comptes avec celle d'expert-comptable,
- un cas d'absence de commissaire aux comptes dans une association alors qu'il en fallait obligatoirement un (critères réglementaires atteints).

5.3. LA SITUATION FINANCIÈRE DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Concernant les 139 organismes contrôlés par la Miilos en 2003 (clôture des comptes s'échelonnant entre le 31 décembre 2001 et le 31 décembre 2002), le tableau ci-après fait apparaître les éléments suivants :

Situation financière		2003	2002
plutôt une bonne situation financière	59	42,5%	55%,
situation financière fragile mais en cours d'amélioration	48	34,5%	29%
plutôt une mauvaise situation financière *	32	23%	16%

* par mauvaise situation financière, on comprend un organisme dont l'autofinancement net est négatif ou insuffisant et/ou dont les ressources stables recouvrent insuffisamment les emplois stables.

A l'instar de l'approche comptable, il convient de rappeler que la programmation des organismes à contrôler ne s'appuie pas sur une méthode statistique de sélection. La "détérioration" ou l'amélioration constatée ne saurait donc être extrapolée à la famille d'organismes concernée.

L'observation majeure est que les organismes en difficulté souffrent d'une insuffisance de l'autofinancement net, c'est-à-dire d'une insuffisance des ressources tirées de leur activité d'exploitation. Seuls, deux organismes présentaient une insuffisance caractérisée de fonds propres.

Parmi les 11 organismes contrôlés gérant plus de 15 000 logements, un seul présentait une mauvaise situation financière.

Même si les analyses financières entreprises par la Miilos intègrent les retraitements éventuels nécessaires, il n'en demeure pas moins que les errements comptables décrits au paragraphe 5.1 n'altèrent pas de façon significative la fiabilité de la situation financière des organismes.

5.4. LA SITUATION PRÉVISIONNELLE DES ORGANISMES

Sur un échantillon de 49 organismes³ (23 OPHLM, 13 SA d'HLM et 13 OPAC, dont 9 à comptabilité commerciale et 4 à comptabilité publique) la situation prévisionnelle a été plus particulièrement examinée ; à l'intérieur de cet échantillon, 17 d'entre eux faisaient l'objet d'une procédure CGLLS (11 OPHLM, 3 SA d'HLM et 3 OPAC, dont 1 à comptabilité commerciale et 2 à comptabilité publique).

Sur cet échantillon, seuls 32 organismes, soit près des deux tiers avaient produit eux-mêmes une étude financière prévisionnelle avec une durée de projection souvent limitée à 5 ans.

- 21 d'entre eux (parmi lesquels 10 en procédure CGLLS) l'ont simplement établie au "fil de l'eau"⁴,
- les 11 autres (dont 3 en procédure CGLLS) l'ont réalisée de façon plus complète que le simple "fil de l'eau", en intégrant les programmes d'investissements neufs sur plusieurs exercices ainsi que les dépenses de maintenance lourde, voire les cessions et démolitions.

Pour l'analyse au "fil de l'eau" comme pour une analyse plus complète, l'aide d'intervenants extérieurs (services de l'Union HLM ou auditeurs externes) a été nécessaire une demi-douzaine de fois.

Ainsi, s'il convient de relativiser ce résultat compte tenu de la faiblesse de l'échantillon, on constate que 3 SA d'HLM sur 4, 2 OPHLM sur 3 et 1 OPAC sur 2 réalisent une analyse prévisionnelle.

Si cette démarche régulièrement actualisée constitue un gage de la qualité de gestion de l'organisme, sa qualité ou son degré de réalisme doit être apprécié avec une relative prudence.

En effet, les études prévisionnelles n'auront une réelle signification qu'à partir du moment où elles auront toutes intégré les plans stratégiques de patrimoine. A cet égard, l'analyse "au fil de l'eau" ne saurait suffire. Aussi, la réalisation en cours de plans stratégiques de patrimoine, lesquels planifient les actions patrimoniales et en estiment le coût, devrait amener les organismes à réaliser plus fréquemment à l'avenir ce genre d'exercice.

Les organismes en difficulté financière font par ailleurs le plus souvent l'objet d'une procédure CGLLS. Or, sur les 17 organismes de l'échantillon dans ce cas, 14 d'entre eux (8 OPHLM, 3 SA d'HLM, 2 OPAC à comptabilité publique et 1 OPAC à comptabilité commerciale) ont été

³ Soit 49 rapports analysés (12 de 2003, 23 de 2002, 8 de 2001, 4 de 2000 et 2 antérieurs)

⁴ L'analyse prévisionnelle "au fil de l'eau" simule les prévisions de charges et de produits relatifs aux actifs et au engagements irréversibles d'un organisme à la fin d'un exercice de référence. Sont pris en compte le patrimoine en service et les opérations d'investissement en cours.

contrôlés en 2003 (soit 10% des organismes contrôlés) et sont donc concernés par les statistiques du paragraphe précédent.

On constate que, sur ces 14 organismes, 3 présentent encore une situation financière inquiétante (2 OPHLM, 1 SA d'HLM), la situation est rentrée dans l'ordre pour 3 d'entre eux (1 OPHLM, 1 SA d'HLM, 1 OPAC à comptabilité commerciale), les 8 autres (5 OPHLM, 1 SA d'HLM, 2 OPAC à comptabilité publique) présentant une situation financière en bonne voie d'amélioration.

5.5. CONCLUSION

Les constats de la Miilos sur la tenue de la comptabilité des organismes contrôlés en 2003, notamment dans les organismes de grande taille, font apparaître une continuité dans la tendance observée dans les années antérieures. Des marges de progrès subsistent pourtant, et ce dans un contexte réglementaire évolutif où les normes comptables deviennent internationales et s'imposent à tous les secteurs (en particulier, la comptabilisation des actifs par composants).

La Mission d'inspection considère que les efforts déjà entrepris, et restant à renforcer, doivent également porter sur un rehaussement de la compétence tant du personnel interne que celui des prestataires extérieurs, en particulier dans les SEM locales.

Le redressement de la situation implique également l'amélioration du recrutement dans le domaine comptable (en particulier dans les organismes publics) et un effort soutenu en matière de formation professionnelle. A défaut, l'exercice comptable ne pourra que donner une vision déformée de la réalité de l'activité de l'organisme et l'analyse financière, indispensable aux arbitrages économiques fondamentaux, sera elle-même fragilisée.

6. STRATEGIE PATRIMONIALE ET FONCTION MAITRISE D'OUVRAGE

La Miilos procède à l'analyse de la fonction de maîtrise d'ouvrage dans ses différentes composantes (construction neuve, amélioration, vente) et vérifie le respect de la réglementation en matière de marchés. L'introduction récente des plans stratégiques de patrimoine, encouragés par l'État, a favorisé une prise de conscience vis-à-vis des enjeux du parc existant. Aussi leur déroulement a donné lieu à un développement particulier dans ce rapport.

L'analyse effectuée porte sur 143 rapports d'organismes contrôlés en 2003 se répartissant en 36 OPHLM, 19 OPAC, 43 SA d'HLM, 20 SEM, 14 SCP, 7 associations, 2 GIE et 1 UES. Ces organismes gèrent au total (hors SONACOTRA) un parc de 731 000 logements sociaux (17% du parc locatif social français), avec un patrimoine variant de 50 à 35 000 logements, pour une taille moyenne de 5 000 logements.

Pour les différents thèmes traités dans ce chapitre, l'analyse a porté sur des effectifs souvent inférieurs à 143 en fonction du contenu effectif des rapports.

D'une façon générale, les échantillons ne sont pas systématiquement représentatifs mais ils permettent néanmoins de mettre en évidence des tendances sur des enjeux importants du logement social en France.

6.1. STRATÉGIE PATRIMONIALE

6.1.1 Généralités

Les organismes doivent faire face à des problèmes de plus en plus complexes : obsolescence du parc et paupérisation de l'occupation, défis de la rénovation urbaine dans des situations locales très diverses.

Dans un contexte concurrentiel, l'enjeu est d'apporter, dans le cadre des politiques locales de l'habitat menées par l'État et les collectivités territoriales, un service de qualité aux ménages de revenus modestes. Dans le cadre de cette démarche, le plan stratégique de patrimoine (PSP) revêt une importance toute particulière.

Le PSP est un document qui fixe, pour l'ensemble du parc détenu par un bailleur social, des options claires à 5 et 10 ans quant aux différentes évolutions possibles de ses groupes immobiliers : maintien en l'état, réhabilitation, démolition, vente. La circulaire n°2002-37/UHC/IUH2/14 du 3 mai 2002 relative à l'élaboration des PSP, est venue préciser les méthodes d'élaboration prenant en compte tous les aspects (sociaux, services rendus, financiers, urbains et techniques) en plusieurs phases successives :

- diagnostic,
- analyse des enjeux,
- détermination des orientations,
- arbitrages et finalisation

La totalité du parc locatif social (organismes HLM et SEM) a vocation à être couverte par ces plans d'ici 2005 sous peine, pour les organismes sans PSP, de ne plus accéder aux crédits publics "Palulos", "qualité de services" ou "démolitions". Le comité interministériel des villes du 1^{er} octobre 2001 avait précisé que la moitié du parc HLM devrait avoir fait l'objet de ces plans d'ici 2002.

La Miilos a analysé les délais et conditions d'élaboration de ce nouvel outil. Parallèlement, les autres documents de programmation stratégique des organismes ont été examinés.

6.1.2 Les plans stratégiques de patrimoine

Les trois quarts des organismes HLM et des SEM contrôlés en 2003 ont engagé l'élaboration d'un PSP qui n'est déjà achevée que pour un quart d'entre eux. La démarche a été mieux engagée par les OPAC et les OPDHLM qui gèrent les parcs les plus importants. A contrario, les petits organismes de moins de 1 500 logements et plus particulièrement les SEM de cette taille ne se sont encore que peu investis dans la démarche.

Un tiers seulement des organismes a eu recours à un prestataire extérieur, qui est très souvent une filiale de l'Union Sociale pour l'Habitat.

Sur l'échantillon étudié, la couverture par des PSP représente 16% du parc, ce qui est bien inférieur à l'objectif sans doute volontariste de 50% à la fin 2002.

Il est difficile de juger sur l'année 2003 de l'impact de ces stratégies compte tenu du faible nombre de plans établis et finalisés.

Il est à relever que les organismes ne disposant pas de PSP ont, tout de même, souvent recours à d'autres types d'outils de programmation : plan d'entretien, de réhabilitation ou de développement. Sur 59 organismes ne disposant pas de PSP, 25 ont un plan de travaux (au moins GR/GE), et 15 ont un plan de développement. On constate moins souvent des programmes de réhabilitation ou de démolition.

6.2. ACTIVITÉS

6.2.1 Offre locative nouvelle

6.2.1.1 Croissance globale

La production annuelle varie de 1 à 1 000 logements par organisme, avec une moyenne de l'ordre de 100 logements par an. Si l'on ne tient pas compte des diminutions de patrimoine dues aux ventes et démolitions, mais uniquement des flux positifs, l'augmentation de l'offre pour l'ensemble de l'échantillon, ramenée au nombre total de logements gérés, donne un taux de croissance annuelle de 1,5%.

Un tiers des organismes n'a pas eu une production significative (moins de 100 logements mis en service au terme des 5 dernières années) :

- 18 offices, gérant en moyenne 3 200 logements,
- 9 SEM, gérant en moyenne 860 logements,
- 8 SA d'HLM, dont une qui ne fait que de l'accession et 7 gérant en moyenne 1 400 logements,
- 4 OPAC, gérant en moyenne 2 600 logements.

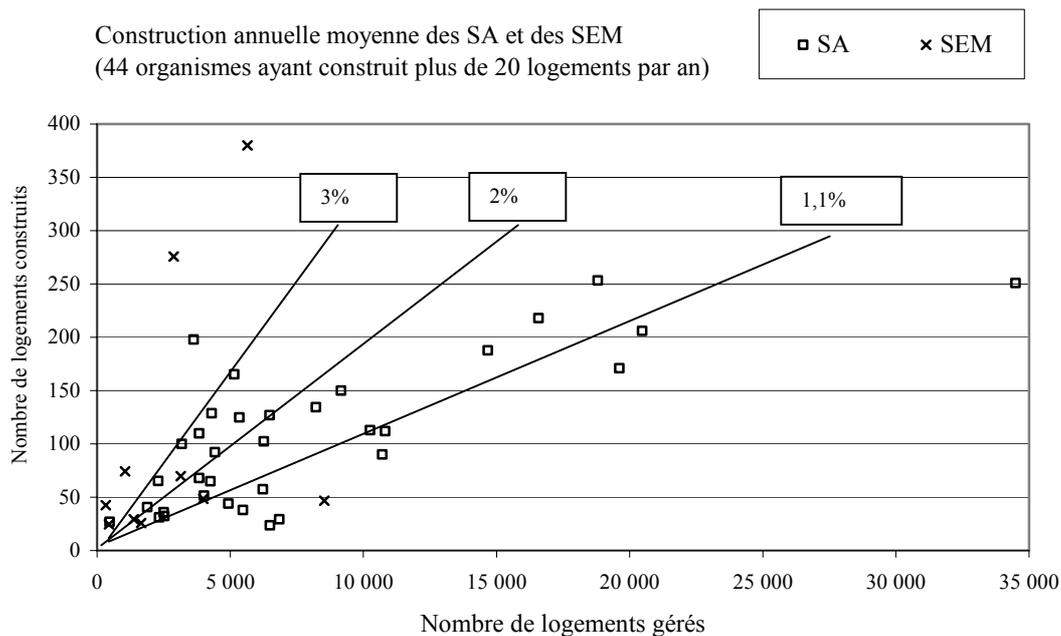
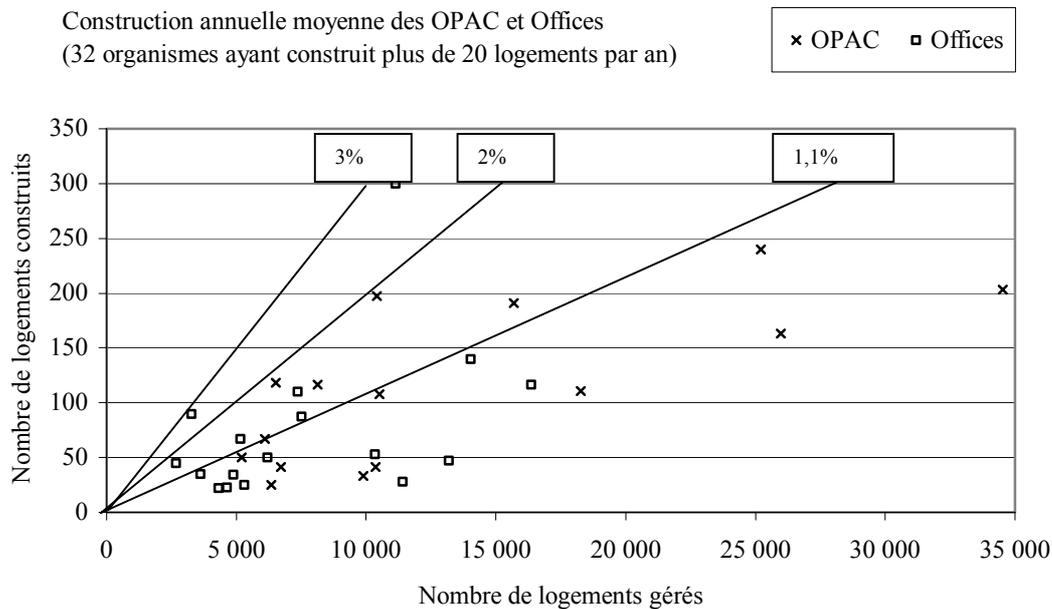
Seulement un organisme sur dix n'a rien produit du tout.

6.2.1.2 Construction neuve

Un quart des organismes, mais seulement 1 SEM sur 19, a signé avec l'État un contrat de relance¹ de la production de logements locatifs sociaux en 2001. Les engagements de ces contrats portant sur les programmations des années 2001 à 2003, leur effet sur la production réelle à la fin de l'année 2002 n'est pas encore sensible.

¹ Le plan de relance de la production de logements locatifs a été instauré par le décret 2001-336 du 18 avril 2001. Il prévoyait la conclusion de contrats locaux de relance entre l'État et les maîtres d'ouvrage qui s'engageaient à accroître leur production. Ils avaient une durée de 3 ans et permettaient de bénéficier des taux de subvention PLUS majorés. Les opérations concernées étaient prioritaires pour bénéficier des concours du 1% logement.

La production (mise en service) des organismes en construction nouvelle (y compris l'acquisition amélioration) représente chaque année 1,1% de leur parc. L'analyse permet de dégager les tendances illustrées par les graphiques suivants :



Seul un faible nombre d'organismes, tous de petite taille, dépasse le rythme de croissance de 3%.

Les organismes qui construisent le plus en valeur absolue sont en majorité des sociétés : sur 9 organismes ayant construit en moyenne annuelle plus de 200 logements, on compte 4 SA d'HLM, 2 SEM d'outre-mer, 2 OPAC et un office.

Quel que soit leur statut, les grands organismes ont un taux de construction relativement faible : la moyenne des taux annuels de construction pour les 23 organismes gérant plus de 10 000 logements est de 1%.

Les taux de construction les plus élevés concernent uniquement les sociétés : 9 SA d'HLM et 7 SEM ont un taux supérieur à 3%.

Sur 39 619 logements construits en 5 ans par les 116 organismes étudiés (dont 105 qui ont construit au moins 1 logement en 5 ans), les 10 organismes les plus productifs en ont construit 32%. Les départements d'outre-mer (DOM) occupent une place significative.

6.2.1.3 *Acquisition de patrimoine existant*

Un quart des organismes ont eu recours à l'acquisition de patrimoine existant qui représente le quart de leur offre nouvelle propre. Cependant ces acquisitions concernent, à 80%, du patrimoine déjà conventionné. Elles contribuent donc fort peu (5%) à la croissance globale de l'offre locative sociale.

6.2.2 **Amélioration ou rénovation du patrimoine existant**

6.2.2.1 *Activités classiques de réhabilitation*

Moins d'un tiers des organismes contrôlés disposent d'une stratégie formalisée de réhabilitation. Un plan stratégique, même partiel, aurait dû précéder les procédures CGLLS mais cela n'a été réellement fait que dans la moitié des cas.

Les réhabilitations des 5 dernières années représentent environ 10% du total des logements conventionnés.

Le coût moyen des réhabilitations varie de 8 000 € à 21 000 € par logement selon les organismes. La Palulos est le financement prioritaire de ces opérations. Les fonds propres sont nettement moins mobilisés pour les OPHLM et les OPAC (moins de 10% des prix de revient) que pour les SA d'HLM (12 à 50% du prix de revient).

Dans un quart des OPHLM, le retard de réhabilitation est très important et se cumule avec une situation financière fragile, un parc important en ZUS et une capacité opérationnelle faible de la maîtrise d'ouvrage. Ce retard est moindre pour les OPAC et très faible pour les SA d'HLM.

Le parc des SEM est en moyenne, plus récent, mieux localisé, constitué de groupes immobiliers de taille plus petite. La problématique de la réhabilitation s'est posée dans 1 cas sur 7 de notre échantillon et dans presque tous les cas, le parc à réhabiliter l'a été à 100%.

L'activité restera soutenue dans les prochaines années pour un tiers des organismes contrôlés qui ont encore un parc à réhabiliter et notamment les logements conventionnés sans travaux.

Dans les OPHLM où les réhabilitations sont les plus anciennes, de nombreux immeubles nécessiteront encore de nouveaux travaux avec des transformations lourdes. Ces opérations risquent d'être source de difficultés financières car les marges d'évolution des loyers sont faibles.

6.2.2.2 *Activités liées à un projet de rénovation urbaine*

Un organisme sur 8 est concerné par des opérations de rénovation urbaine (ORU) pour des ensembles immobiliers dont il est propriétaire de 500 à 4 000 logements. Certains d'entre eux ont déjà procédé à des démolitions ou comptent le faire en 2004 ou à moyen terme.

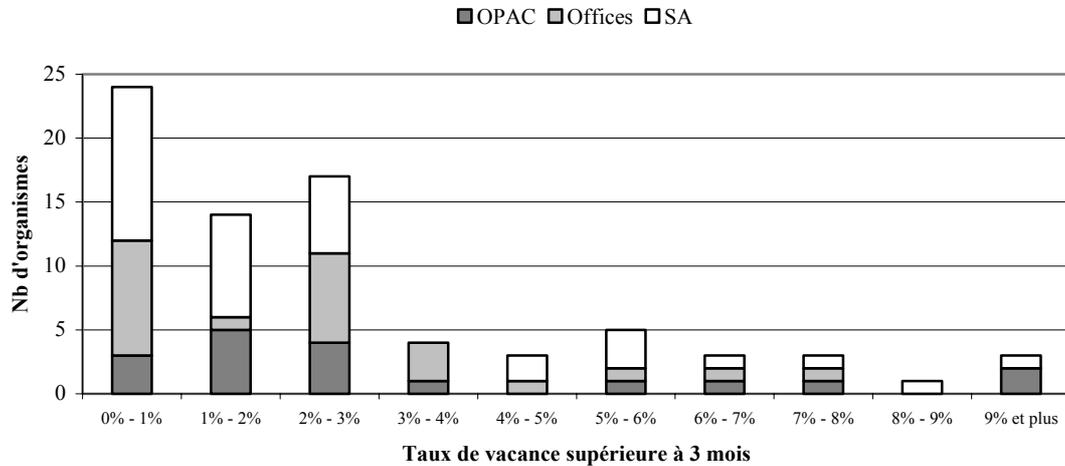
La moitié sont des OPHLM, fragiles financièrement et présentant les parcs les plus exposés en termes de localisation, de qualité du bâti et de vacance.

La faible capacité opérationnelle est un risque supplémentaire pour les organismes concernés par les ORU, risque atténué pour les organismes dont la taille, ou l'appartenance à un groupement, permet de faire face aux opérations complexes.

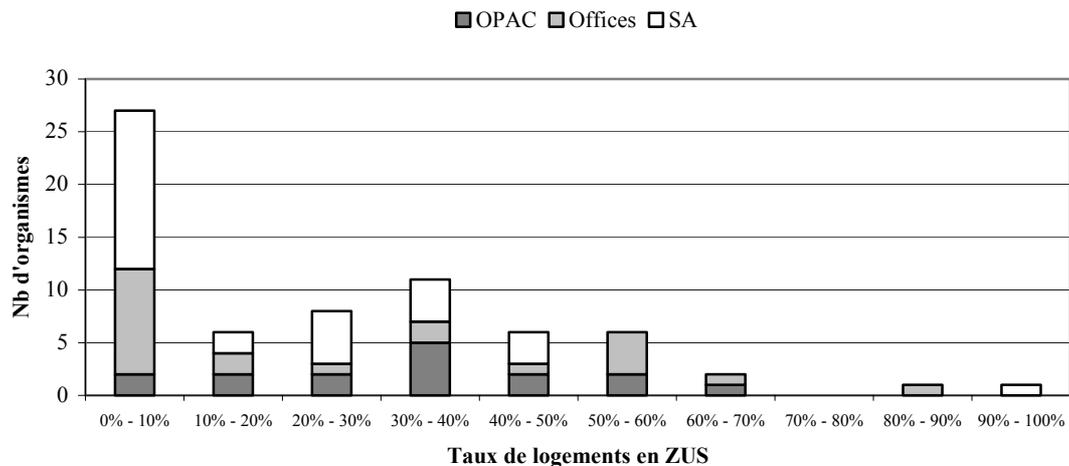
Par ailleurs, la difficulté de certaines villes à faire émerger un projet de rénovation urbaine ou la réticence des partenaires financiers, sont des facteurs extérieurs à l'organisme qui retardent le lancement de ces processus opérationnels.

6.2.2.3 Quelques informations générales : vacance et patrimoine en ZUS

Le graphique ci-après illustre les grandes disparités observées en matière de vacance supérieure à 3 mois. Celle-ci est, en outre, bien souvent concentrée sur quelques segments du parc. Pour une frange significative d'organismes, le taux de vacance a des conséquences financières lourdes et peut résulter à la fois d'une action commerciale insuffisante, de l'obsolescence de certains immeubles, ou d'un contexte économique local déprimé.



Sur 65 organismes hors Île de France, où l'existence de ZUS a été analysée, le poids de ces zones est marginal dans 40% des cas. En revanche, les ZUS représentent plus de 40% du patrimoine pour un quart des organismes.



6.2.3 Vente de logements locatifs

La vente de logements locatifs sociaux, dont le premier cadre législatif a été défini en 1965, s'effectue dans un contexte juridique stable depuis 1994. Les flux de vente nationaux sont cependant restés faibles (0,15% du parc par an) et éloignés de ceux des pays européens voisins (Allemagne 0,50%, Pays Bas 1,20%, Royaume-Uni 1,80%).

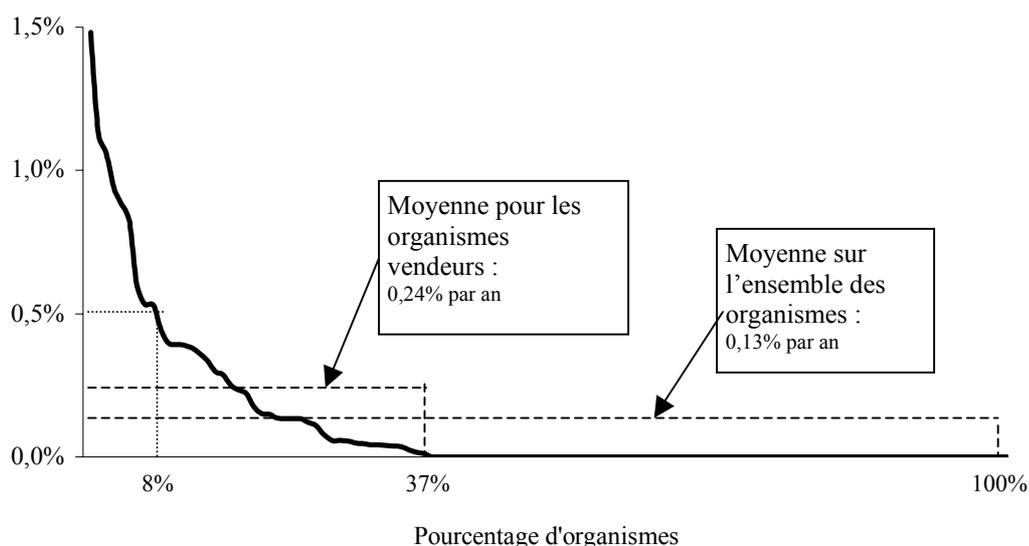
6.2.3.1 Impact économique

Un bon tiers des organismes contrôlés pratique effectivement la vente à l'unité. Le flux annuel d'environ 1 000 logements représente 0,2% de leur parc.

Les plus-values dégagées par logement sont cependant élevées car elles sont pour l'essentiel comprises entre 20 et 30 k€.

Les 8% d'organismes les plus actifs vendent chaque année entre 0,5 et 1,5% de leur parc et en dégagent un résultat financier important qui contribue d'une manière très significative à leur bonne santé financière, au développement d'opérations nouvelles et à la bonne maintenance de leur parc.

Pourcentage du parc locatif vendu à l'unité en moyenne chaque année
(classement des organismes par % décroissant)



Les ventes en bloc sont d'une autre nature car elles concernent surtout des ventes entre organismes appartenant à un même groupe et des reprises de foyers par des collectivités. Elles contribuent à une rationalisation de la gestion mais ont très peu d'incidence sur le volume du parc conventionné.

6.2.3.2 Stratégie

Peu d'organismes ont une stratégie de vente réellement explicitée et approuvée par leur conseil d'administration.

Ceux qui ont engagé une politique active et modérée de vente ont obtenu des résultats très positifs, mais plus de la moitié semblent ne s'être pas encore réellement posé la question ; cela confirme l'importance d'une élaboration rapide des Plans Stratégiques de Patrimoine. Une telle réflexion mériterait d'être plus répandue dans les organismes en redressement CGLLS ou en situation financière difficile, qui manquent de fonds propres pour entretenir correctement leur parc et pour assurer leur développement nécessaire sur des marchés tendus, même si leurs situations patrimoniales sont très hétérogènes.

6.2.3.3 *Respect de la réglementation*

Les organismes doivent délibérer chaque année en conseil d'administration sur leur politique de vente (article L. 443-7 et suivants du CCH) et, pour chaque logement vendu, respecter un certain nombre d'obligations : accord du préfet, avis des domaines qui constitue un prix de vente minimum pour les organismes HLM, information des locataires.

Pour les ventes à l'unité, les principales infractions à la réglementation relevées concernent les procédures : absence de décision du conseil d'administration (7) ou d'autorisation du préfet (4), avis des domaines absent ou périmé (7), information des locataires insuffisante (6).

Par ailleurs, la vente de logements insuffisamment entretenus ou ne remplissant pas les critères des logements décents est relevée dans 5 organismes.

Dans 3 organismes, des ventes irrégulières susceptibles de poser des problèmes de conflit d'intérêt ont été faites à des proches du directeur ou d'un cadre, à des salariés de l'organisme ou à un fournisseur.

Pour les ventes en bloc, 3 observations concernent une absence de mise en concurrence (117 logements), la vente irrégulière à une SCI (12 logements) et la vente de logements à une SEM sans en spécifier le caractère social (7 PLAI).

6.2.3.4 *Cas particulier de la vente de logements HLM conventionnés*

A l'occasion du contrôle d'une vente de logements conventionnés HLM ayant bénéficié d'une subvention de l'État, la Mission a pu constater que, faute de mentionner l'existence de la convention dans l'acte de vente, ces logements ont perdu leur caractère de logements locatifs sociaux.

La Mission considère que, comme c'est le cas pour les logements locatifs conventionnés non HLM (article L. 353-4 du CCH), la convention devrait s'imposer de plein droit au nouveau propriétaire, même dans l'hypothèse où ce dernier n'a pas pris l'engagement de respecter toutes les stipulations de la convention.

A cet effet, les dispositions de l'article L. 353-17 du CCH devraient être précisées de manière à lever toute ambiguïté quant à l'application de plein droit de la convention en cas de mutation.

6.3. ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE ET RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION

6.3.1 **Organisation de la maîtrise d'ouvrage**

L'organisation rencontrée de manière très majoritaire s'appuie sur un service technique doté de moyens humains (un directeur, des chargés d'opération) et matériels (un logiciel de calcul d'équilibre financier des opérations...) suffisants, aptes à assurer la fonction de maîtrise d'ouvrage en interne.

Il est noté peu de cas où les conseils d'administration sont exclus du processus d'engagement des opérations. Des comités d'engagement sont quelquefois mis en place afin de faciliter les relations et la coordination inter-services. Rarement enfin et sans influence de la taille de l'organisme, la fonction de directeur des services techniques est assumée directement par le directeur général.

Le recours à la sous-traitance est, dans l'ensemble, faible (10%). Elle est toutefois utile pour les petites SEM filiales de groupes dont elles utilisent les services. Près d'une fois sur deux, ces services, sont insuffisamment contrôlés par les structures commanditaires sans moyens propres. Leur qualité est souvent insuffisante pour un coût trop élevé.

Globalement, un quart des organismes, soit 29 au total, a donné lieu à des observations relatives à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, dont aucun ne gère plus de 15 000 logements, mais 40% des organismes de moins de 1 500 logements sont concernés. Dans un tiers de ces organismes, sont soulignées les compétences réduites et les déficiences du contrôle interne. Le sous-dimensionnement des services techniques, leur absence de relation avec les autres services, notamment financiers, sont également relevés dans un organisme défaillant sur trois.

Enfin, dans un cas sur trois, les observations concernent les organismes qui, dans le contexte d'une production très significative ou d'une ORU, doivent adapter l'organisation aux besoins définis par une stratégie de développement.

6.3.2 Respect de la réglementation

Les différentes familles d'organismes ne sont pas soumises à la même réglementation. Les OPHLM et OPAC obéissent au code des marchés publics (CMP), en évolution depuis 2001, alors que les SA d'HLM et les SEM évoluent, pour la plus grande partie de leur activité, dans l'environnement encore stable et perçu comme moins contraignant, sur la forme, du code de la construction et de l'habitation (CCH). Quant aux associations, elles bénéficient souvent d'une liberté de contractualiser plus grande.

Sur près de la moitié des organismes (45 sur 108), un respect insuffisant de la réglementation est relevé et notamment dans les SEM (10 sur 16), et les SA d'HLM (20 sur 37). Cette proportion est beaucoup plus faible sur les 11 organismes de plus de 15 000 logements de notre échantillon, dont seulement 2 ont fait l'objet d'observations.

Les anomalies les plus fréquentes (environ le quart du total des organismes) portent sur le choix du maître d'œuvre et concernent l'absence de mise en concurrence, la régularisation tardive de la prestation ou des erreurs de procédure.

Dans 15% des organismes, le mode de dévolution des travaux est critiqué : rupture d'égalité entre les candidats surtout pour les petites structures, et recours trop systématique à la négociation.

Enfin, dans 15% des organismes, les observations portent sur la composition et le fonctionnement de la commission d'appels d'offres (CAO) qui s'implique insuffisamment dans la dévolution des marchés et des avenants.

6.3.3 Constats globaux

Sur les 108 organismes de l'échantillon, 56 n'ont pas d'observation ou des observations mineures n'affectant pas la qualité de la maîtrise d'ouvrage, 27 ont des observations plus graves ou sur 2 paramètres : organisation et respect de la réglementation et 25 ont des observations sur un seul paramètre.

Les 11 organismes de plus de 15 000 logements de l'échantillon n'ont pas fait l'objet d'observation. Les SEM ont eu le plus grand nombre d'observations (7 sur 16) et les OPDHLM en ont proportionnellement le moins (2 sur 10).

Un quart des organismes (27 sur 108) cumule des observations sur l'organisation et sur le respect de la réglementation ou suscite des questions spécifiques. (stratégie de développement et contrôle interne)

La qualité de la fonction maîtrise d'ouvrage est satisfaisante dans les OPAC et les SA d'HLM qui bénéficient de moyens importants et de synergies mises en place sous différentes formes : regroupement de moyens, participation importante au sein d'une autre structure de logement social, appartenance à un groupe...

Inversement, les OPHLM et surtout les SEM de petite taille (moins de 1 500 logements) peuvent, dans certains cas, souffrir de leur isolement ou d'un manque de moyens préjudiciables à la bonne organisation de la fonction maîtrise d'ouvrage.

Ce double constat plaide pour un regroupement des organismes qui ont des enjeux significatifs en matière de développement ou de rénovation urbaine.

6.4. CONCLUSION

Les organismes de logement social remplissent une mission d'intérêt général au service de leurs clients locataires, et doivent mettre en œuvre les politiques locales de l'habitat définies par l'État et les collectivités locales.

Les évolutions démographiques, les nouvelles attentes des locataires et les opérations de rénovation urbaine modifieront profondément leurs conditions d'intervention dans beaucoup de bassins d'habitat.

Jusqu'à un passé récent, la réflexion stratégique est souvent restée assez faible ou limitée au seul problème de l'entretien physique du parc. Comblant cette carence, la démarche du PSP a été lancée dans la grande majorité des organismes, avec toutefois du retard sur les objectifs fixés par l'État. Elle devrait constituer une avancée très importante si l'ensemble des sujets (maintenance, construction, réhabilitation, changement d'usage, vente) est étudié avec réalisme, notamment en termes de service rendu au client et de capacité financière.

En attendant l'aboutissement de cette démarche, il a été constaté que les opérations nouvelles augmentent le parc locatif conventionné au rythme moyen de 1,1% par an. Les acquisitions de patrimoine, quant à elles, concernent en quasi-totalité des logements déjà conventionnés et contribuent donc fort peu à la croissance du parc locatif social.

Depuis plusieurs décennies, les opérations de réhabilitation Palulos ont permis une réelle amélioration du parc, dont on voit maintenant les limites dans la mesure où elles doivent souvent s'inscrire dans des opérations de rénovation urbaine. Celles-ci sont très complexes et impliquent de nombreux partenaires. Cela explique leur démarrage effectif assez lent malgré les enjeux que représente leur réalisation. Les organismes devront donc intégrer ces opérations à leur stratégie et adopter des modalités de travail interactives.

La vente à l'unité de logements locatifs est effectivement pratiquée, à un niveau modéré, par un tiers des organismes et donne généralement satisfaction en termes social et financier. Beaucoup d'organismes en situation financière difficile, ne semblent cependant pas encore avoir envisagé cette option.

L'analyse de la fonction maîtrise d'ouvrage et des marchés montre que la situation est plus satisfaisante dans les organismes fortement actifs, de grande taille ou appartenant à des groupes, ce qui permet d'espérer un effet bénéfique des regroupements d'organismes.

7. GOUVERNANCE

7.1. INTRODUCTION

La mission s'attache depuis quelques années, à qualifier, sur la base d'investigations sur place, les conditions d'exercice des missions des mandataires sociaux ainsi que des personnels de direction et d'encadrement. Le présent rapport d'activité présente sur ce thème une synthèse des remarques et observations formulées sur les organismes contrôlés en 2003.

Une analyse complémentaire porte sur les organismes appartenant à un groupe afin d'évaluer à la fois :

- l'efficacité et la régularité des structures communes de moyens au sein du groupe,
- l'incidence du recours à ce type de structure sur la qualité de la gestion et du management des organismes concernés.

Une même évaluation est faite pour les organismes qui confient, par convention de prestation de services, ou font assurer, par convention de mandat, tout ou partie de leur gestion par des prestataires spécialisés.

Enfin, la mission a vérifié, comme elle le fait de façon approfondie depuis trois ans, les comptes de charges, afin de s'assurer que les dépenses des organismes s'inscrivent dans l'objet social et ont un niveau acceptable.

Sur chacun de ces trois thèmes, les principaux constats de la mission font l'objet de synthèses dans les sous-chapitres suivants. Le terme organisme est utilisé au sens large : OPAC, Offices, SA d'HLM et SA coopératives, SACI, mais aussi SEM et associations et structures spécifiques contrôlées (SA privées ; UES ; GIE).

7.2. EXERCICE DES MISSIONS D'ADMINISTRATION, DE DIRECTION, D'ENCADREMENT.

7.2.1 Plus du tiers des bailleurs gérant la moitié du parc est plutôt bien administré

Les critères d'appréciation évoqués dans ces rapports, sont très généralement les suivants :

- pour les administrateurs : leur présence, leur implication, la fixation d'orientations stratégiques réalistes et claires,
- pour la direction et l'encadrement : la définition d'objectifs, la mise en place des outils nécessaires au suivi et à l'évaluation de l'action, la présence de guides de procédures et d'un contrôle interne efficace, la capacité à créer et maintenir « l'esprit d'entreprise ».

Exemple :

- *Une société de taille moyenne se caractérise par une qualité et une rigueur de gestion soutenues par une démarche qualité, assurées pour un coût réduit. L'équipe de direction a su mettre en place une organisation efficace pour un meilleur service rendu aux locataires et une grande motivation du personnel de la société. Enfin, elle dispose d'une situation financière très saine tout en remplissant bien sa mission sociale.*

7.2.2 Un tiers des organismes gérant 30% du parc présente des insuffisances.

L'absence d'un ou de plusieurs indicateurs de gestion indispensables où, pour des organismes dont la gestion est globalement satisfaisante, une activité insuffisamment sociale ou une absence de développement malgré une bonne santé financière sont ainsi relevées :

- l'absence ou l'insuffisance des outils de gestion et de pilotage (49 fois citées), notamment de plan stratégique de patrimoine (18), d'analyse prévisionnelle à jour, de comptabilité

analytique lorsque l'organisme assure plusieurs activités (3) ou dispose d'une régie ouvrière (5), de guide de procédures (14),

- le contrôle interne inexistant (4) ou insuffisant (3),
- les procédures à formaliser dans la gestion comptable (6) ; dans la gestion sociale (6) ; dans la gestion des contrats et marchés (3),
- la nécessité de développer la politique sociale d'accueil et de suivi des locataires (3) ;
- l'utilisation des fonds propres pour la réalisation d'opérations de promotion privée ou vers des activités hors logement social (garages, commerces), toutes déficitaires dans les cas relevés (8), alors que dans le même temps des retards de maintenance et de réhabilitation sont constatés ;
- et enfin le manque de pertinence de l'organisation (1), le manque de relations sociales et le management peu efficace (5), l'information insuffisante du conseil d'administration (1), l'absence de projet d'entreprise fédérateur (1).

Pour les cinq organismes les plus importants situés dans cette catégorie (plus de 10 000 logements), quatre devraient retrouver des conditions de gestion satisfaisantes à moyen terme au vu des engagements pris par les dirigeants en réponse aux observations des rapports. Après deux procédures successives en CGLLS, le redressement d'un de ces organismes peut être considéré comme acquis.

Quant au cinquième organisme, son évolution dépendra des mesures prises par le conseil d'administration et la nouvelle direction, renouvellement intervenu après achèvement du contrôle.

Exemple :

- *Dans un contexte de renouvellement urbain concernant au premier chef un office de taille moyenne, celui-ci n'a pas su mettre en œuvre une organisation capable de répondre aux enjeux importants auxquels il est confronté. Cela se traduit par des opérations de démolition mal engagées, une absence de plan de relogement. Les services n'ont pas été dimensionnés pour faire face à ces enjeux, et l'office est également déficient face à ses obligations de bailleur dans la gestion de proximité et dans la maintenance du parc. Ceci est d'autant plus regrettable qu'il a la capacité financière de répondre à cette demande d'évolution. Cela traduit bien un problème de gouvernance que le nouveau président tente de redresser.*

7.2.3 Un quart des organismes gérant près de 20% du parc présente de sérieuses lacunes

Ces organismes ne sont pas en mesure d'exercer convenablement leur mission du fait d'un exercice insuffisant des pouvoirs et des responsabilités que les dirigeants tiennent de leur mandat et les personnels de direction et d'encadrement de leurs fonctions.

C'est ainsi que les rapports évoquent : le désintérêt du conseil d'administration (cité 1 fois), son information insuffisante (4), l'absence de réflexion stratégique et d'orientations par absence d'analyse prévisionnelle (9).

Concernant les fonctions de direction et d'encadrement, sont cités : les dissensions internes (4), le sous-dimensionnement de l'effectif des cadres, de l'effectif des personnels, le déséquilibre d'effectifs entre services (10), l'absence d'organigramme et de fiches de postes (2), l'absence de contrôle hiérarchique et interne (16).

Les conséquences de ces carences sont amplifiées par :

- l'utilisation d'un outil informatique obsolète ou insuffisamment exploité (5), l'absence de procédures formalisées, de tableau de bord, d'indicateur de gestion, d'outil de pilotage (31), dont l'absence de plan stratégique de patrimoine alors que les retards d'entretien et de réhabilitation sont patents (12),

et se traduisent par :

- une prise en compte insuffisante des attentes des locataires (12), une mauvaise maîtrise des coûts de gestion (10), une dérive de la vacance (3) et des impayés (6) et de plus, dans 3 cas, les rapports mettent en évidence que les déficits des activités hors champ du logement social sont couverts par les résultats positifs de celui-ci.

On notera que pour 9 organismes, la Mission a préconisé la mise en œuvre d'une réorganisation profonde de la structure, pour 3 organismes celle d'un plan de formation et pour 3 autres la recherche d'un adossement.

Pour les quatre organismes qui gèrent plus de 10 000 logements, les rapports démontrent d'importantes carences d'administration, de direction et d'encadrement dans tous domaines.

Un organisme, après deux procédures successives de redressement, ne connaît aucune évolution significative de sa situation.

Dans un seul cas, le rapport évoque le renouvellement récent de l'équipe dirigeante et sa très forte volonté de pallier les insuffisances constatées.

Exemples :

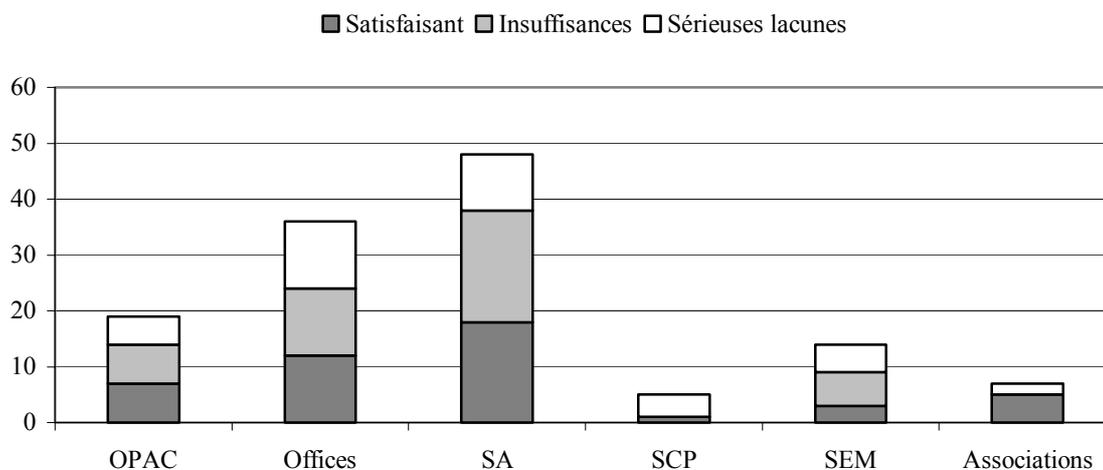
- *Un OPAC de taille moyenne apporte à ses locataires un service de qualité et réellement social. Mais le passage en comptabilité commerciale n'a pas été accompagné de la mise en place d'outils de suivi de l'activité et de procédures de contrôle interne indispensables : absence de procédures écrites, de tableaux de bord, de contrôle interne ; pas de réaction immédiate alors que le commissaire aux comptes a certifié avec réserves la comptabilité de trois exercices successifs ; pertes de connaissances dues au renouvellement des cadres et à la culture interne de la transmission orale de l'information.*
- *Les relations croisées d'un petit office municipal avec sa collectivité de rattachement entraînent une véritable confusion des rôles. Par ailleurs, le cadre juridique spécifique qui s'impose aux opérateurs HLM n'est globalement pas respecté, soit parce qu'il est méconnu, soit parce qu'il n'est pas appliqué : graves insuffisances en compétence et en présence de l'administration et de la direction ; l'activité des personnels n'est ni pilotée ni encadrée ; des emplois sont financés au bénéfice de la ville ; absence de procédures, d'outils de pilotage, de politique de développement, de modernisation et d'entretien du patrimoine ; aliénations au mépris du régime juridique applicable.*
- *Un office de taille moyenne a bénéficié d'un plan de redressement en 1987. Il s'est engagé dans une nouvelle procédure d'aide auprès de la CGLLS en 2003. Sa situation financière est toujours aussi préoccupante et les carences d'administration et de direction ne sont pas résorbées : déficit de pilotage ; absence de manuel de procédures, de tableaux de bord, de contrôle interne ; gestion de proximité inefficace ; insuffisance du contrôle des prestations d'entretien du patrimoine et inertie face aux carences de l'ascensoriste.*
- *Dans une SA de taille moyenne, l'absence de réflexion stratégique, de gestion et de contrôle interne se caractérise par un lourd retard de mise aux normes portant sur 87% du parc individuel pour lequel aucune démarche n'a été entreprise. Le non-remplacement du directeur général et le maintien de deux directeurs adjoints, financier et technique, ont conduit à des dérives : situation de monopole de certaines entreprises et prestataires, absence de formalisation de certains contrats conduisant à des prix de revient excessifs.*

Cette situation a conduit la Miilos à relever un nombre significatif d'anomalies telles que :

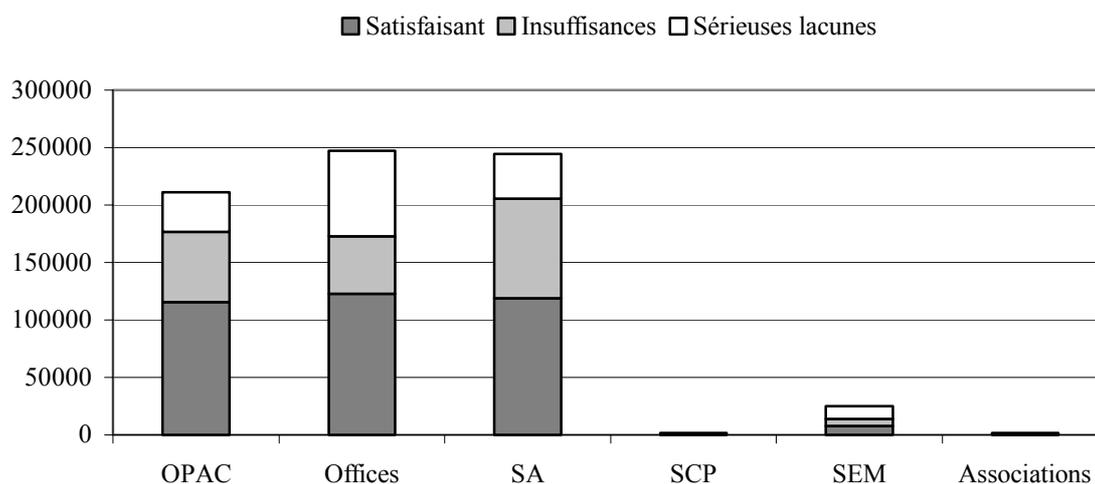
- *un manque d'exigence dans l'application des règles comptables,*
- *la poursuite d'activités contraires aux statuts,*
- *des avantages accordés aux salariés contraires à l'objet social,*
- *des ventes de logements ne répondant pas aux normes minimales d'habitabilité,*

7.2.4 Répartition des organismes dans les trois catégories

Les tableaux ci-dessous récapitulent en nombre d'organismes et en patrimoine correspondant, la répartition des organismes au sein des trois catégories.



Répartition des organismes par famille dans les trois catégories



Répartition des logements gérés par les organismes, par famille dans les trois catégories

7.3. DES PRATIQUES CONTESTABLES DANS L'EXERCICE DE LA FONCTION DE DIRIGEANT

7.3.1 Le constat

Comme à l'occasion des rapports d'activité précédents, la Miilos constate pour l'année 2003 que quelques dirigeants d'organismes de logements sociaux ont des pratiques contestables en s'octroyant des avantages indus et ne respectant pas certaines des règles qui s'imposent à eux dans l'exercice de leur fonction de dirigeant.

Les divers avantages indus relèvent des catégories suivantes :

- *s'agissant des présidents et administrateurs d'organismes d'HLM soumis au principe du mandat gratuit* : attribution d'indemnités forfaitaires non autorisées (3 OPHLM, 1 SA d'HLM et 1 OPAC), prise en charge de la quote-part du salaire correspondant aux journées passées dans l'organisme (1 OPAC), remboursement des indemnités kilométriques aux frais réels et non sur la base réglementaire (1 OPHLM) utilisation privative de véhicules de service (2 OPHLM et 1 SA d'HLM), dépenses pour le compte de conjoints pris en charge par l'organisme (1 SEM et 1 OPAC), prise en charge par l'organisme de frais indus (1 OPAC),
- *s'agissant des directeurs et agents d'offices publics soumis aux règles de la fonction publique territoriale* : utilisation de véhicules de service à des fins privées, en tant que véhicules de fonction en contradiction avec leur statut (5 OPHLM), attribution irrégulière d'un logement de fonction (6 OPHLM),
- *s'agissant des directeurs généraux des organismes soumis aux règles du code de commerce pour les sociétés ou à celles du CCH pour les organismes publics* : cumul irrégulier d'un contrat de travail avec le mandat social (3 SA d'HLM), rémunération et avantages non fixés par le conseil d'administration (7 SA d'HLM et 1 SEM), utilisation non autorisée de véhicules de service comme véhicule de fonction (1 SEM et 2 OPAC), utilisation de la carte de carburant de l'organisme à des fins privées (1 OPAC et 1 OPHLM), dépenses de péage sans lien avec la mission de l'organisme (1 OPHLM), frais de repas et de représentation non justifiés ou dépenses hors objet social (3 OPAC, 2 SEM et 3 SA d'HLM), bénéfice d'avances sur frais ou sur salaires interdites par l'article L. 225-43 du code de commerce (2 SA d'HLM), primes de résultat attribuées de façon irrégulière (2 SA d'HLM et 1 SCP), primes de licenciement, indemnités de fin de carrière ou avantages divers irréguliers (1 SA d'HLM et 1 OPAC) attribution de logements de fonction dans le parc social, loyer pris en charge par l'organisme, utilisation d'un chauffeur de l'organisme à des fins privées (1 OPAC).

Les irrégularités relevées dans l'exercice de la fonction de dirigeant sont, pour l'essentiel, constituées par :

- des prêts au personnel² (1 OPHLM, 3 SA d'HLM et 2 SEM) l'octroi de salaires ou indemnités de départ élevés au regard de la situation de l'organisme (1 OPHLM et 3 SA d'HLM), l'attribution de primes et avantages contraires aux règles de la fonction publique territoriale (2 OPHLM et 1 OPAC),
- l'attribution de marchés publics à des entreprises dirigées par un membre de la famille sans mise en concurrence (1 OPHLM),
- la vente de logements sociaux à des proches ou à des salariés (1 OPHLM),
- le cumul interdit d'une fonction publique et d'une fonction privée (1 OPHLM),
- l'usurpation de diplôme (1 OPHLM),

² Les prêts au personnel sont encadrés par l'article L. 511-6 (3) du code monétaire et financier, ils ne peuvent être accordés qu'à titre exceptionnel, pour des montants modestes et pour des motifs d'ordre social

- des avantages octroyés par des entreprises (1 OPHLM),
- des emplois payés par l'organisme au profit de la collectivité de rattachement (1 OPHLM) ou d'une société extérieure (1 SEM),
- la mise à disposition gratuite de logements sociaux à des cadres de la société (1 SEM et 1 OPHLM).

Les constats les plus graves ont été portés à la connaissance du procureur de la République (cf. paragraphe 1.4).

A la suite de ces constats, la Miilos demande le remboursement des dépenses indûment payées par l'organisme aux intéressés.

7.3.2 Les évolutions souhaitables

Face à ces divers comportements, la Mission estime qu'il serait utile que les règles déontologiques soient renforcées par les organismes professionnels sur les différents thèmes évoqués ci-dessus. Il est en effet de l'intérêt de chacun que la fonction d'intérêt général des organismes de logements sociaux soit pleinement reconnue et admise, notamment des locataires de ces organismes, sans contestation possible.

En particulier, ce renforcement de la déontologie devrait s'accompagner d'une clarification des textes en vigueur dans deux situations :

7.3.2.1 La situation d'un liquidateur de société d'HLM condamné pour délit d'abus de biens sociaux

Le décret-loi du 8 août 1935 institue l'interdiction et la déchéance du droit de gérer et d'administrer une société à la suite de condamnations pour des crimes et délits. Ce texte fixe une liste de délits entraînant de plein droit interdiction du droit de diriger, administrer, gérer à un titre quelconque une société par actions ou à responsabilité limitée ou d'exercer les fonctions de membre du conseil de surveillance. L'article L. 237-4 du code de commerce étend cette interdiction et cette déchéance aux personnes nommées liquidateur de société.

Or, au cours de l'année 2003, une cour d'appel a condamné pour abus de biens sociaux le liquidateur d'une société coopérative d'HLM pour la période au cours de laquelle il exerçait les fonctions de directeur général au sein de la même société. Néanmoins, cette personne n'a pu être déchue de sa fonction de liquidateur et a poursuivi sa mission en raison du fait que le délit d'abus de biens sociaux n'est pas expressément visé par le décret-loi de 1935, comme l'a d'ailleurs jugé la Cour de Cassation (Chambre criminelle, 13 décembre 1988 n°87-82268).

L'assemblée générale de la société a ainsi été privée du droit de remplacer immédiatement le liquidateur condamné et l'administration celui de veiller à son remplacement.

La Mission propose que des dispositions législatives particulières permettent de déchoir de plein droit le dirigeant, l'administrateur ou le liquidateur de société condamné pour délit d'abus de biens sociaux.

7.3.2.2 La situation du directeur général d'OPAC

Le directeur général d'OPAC est un agent public soumis en tant que tel aux droits et obligations des agents publics (Conseil d'État 28 avril 1989, Dobel req. n° 81-582).

En vertu des articles R. 421-19 et R. 421-21 du CCH, sa nomination est prononcée par le conseil d'administration sur proposition du président et sa rémunération est fixée, sur proposition du conseil d'administration, soit conjointement par le ministre chargé du logement et le ministre chargé des finances si elle dépasse un montant déterminé par ces deux ministres, soit par le préfet du département du siège de l'OPAC après avis du Trésorier Payeur Général dans le cas contraire.

Lorsqu'il n'est pas fonctionnaire, le directeur général d'OPAC est assujéti à la législation relative à la sécurité sociale, aux prestations familiales et aux accidents du travail ainsi qu'à un régime de retraite complémentaire.

La Mission a constaté que certains directeurs généraux d'OPAC signaient avec le président de l'organisme des contrats de travail prévoyant des indemnités de licenciement ou de fin de carrière d'un montant substantiel, excédant largement l'indemnité réglementaire de licenciement des agents contractuels de droit public de la fonction publique territoriale, parfois majorées en outre d'une somme proportionnelle à la durée des fonctions dans l'organisme. Ces contrats leur donnent également l'usage d'un véhicule de fonction ainsi que les mêmes avantages sociaux que ceux admis pour les personnels de droit privé de l'OPAC. Cette situation crée une ambiguïté mal résolue par la jurisprudence.

En effet, en tant qu'agent public, le directeur général d'OPAC est normalement dans une situation légale et réglementaire. Or, en tant que dirigeant d'une entreprise publique comportant des salariés de droit privé, il bénéficie d'un contrat de travail dont il négocie les termes et qui peut lui accorder des avantages supérieurs à ceux définis réglementairement pour les agents publics de la fonction publique territoriale.

Les dispositions de l'article R. 421-21 du CCH qui réglementent déjà leur niveau de rémunération pourraient être utilement complétées afin de préciser leurs droits.

7.4. L'INCIDENCE DES REGROUPEMENTS SUR LA QUALITÉ DE L'ADMINISTRATION ET DE LA DIRECTION DES ORGANISMES

Les regroupements d'organismes ont le plus souvent pour objet une mise en commun de moyens destinés à permettre des économies d'échelle. Il peut s'agir aussi de favoriser un fonctionnement en partenariat ayant pour but de développer la qualité de l'administration et de la direction de chacun des organismes membres et de permettre des échanges d'expériences.

La Mission s'attache, lors de ses contrôles, à évaluer l'incidence de ces regroupements sur le management des organismes qui en sont membres. Ces groupements prennent des formes diverses. Il peut s'agir :

- soit de sociétés liées entre elles par des participations au capital social,
- soit d'organismes liés entre eux par leur participation à un groupement d'intérêt économique.

Un mode d'organisation n'exclut pas l'autre, si bien que l'on peut retrouver des GIE dans des groupes de sociétés liées entre elles par des liens capitalistiques.

7.4.1 Une efficacité économique très variable

La constitution de groupes de sociétés peut prendre la forme, soit de la constitution d'une société-mère qui souscrit des parts sociales dans des sociétés dont elle prend le contrôle, soit de prises de participations destinées à exercer une influence dans d'autres sociétés sans pour autant en prendre le contrôle.

Les groupements dominés par une société holding, non dotés de la personnalité morale, fonctionnent le plus souvent avec constitution d'un comité d'engagement.

Dix groupes ont été dénombrés dans les rapports de contrôle diffusés au cours de l'année 2003. En s'en tenant aux sociétés de leur pôle HLM dont l'activité a été vérifiée par la Mission, ces groupes exercent un contrôle sur 13 SA d'HLM d'HLM, 7 SCP, 1 SEM, 1 SACI ; ensemble, elles gèrent ou participent à la gestion de 160 000 logements sociaux (sur un total d'environ 700 000 logements entrant dans le champ du contrôle).

Pour trois groupes, les rapports de contrôles des Sociétés d'HLM (4 SA) qui y sont rattachées, montrent les avantages qu'elles retirent de cette appartenance : régularité d'administration et de direction par l'encadrement des procédures ; structures d'audit et de contrôle internes prévenant les dérives ; mutualisation des expériences et des moyens.

Les sociétés contrôlées disposent d'une grande autonomie d'administration et quelle que soit leur taille -la plus petite gère moins de 2 500 logements, la plus importante près de 35 000 logements- l'harmonisation des pratiques de gestion au sein du groupe permet d'atteindre des niveaux de qualité de gestion comparables.

Il est aussi constaté dans ces trois groupes, que la mise en commun de moyens, soit au niveau de la société mère soit par le biais de groupements d'intérêt économique (GIE) permet d'obtenir des coûts de gestion contenus ; dans un seul cas il est très élevé – pratiquement au double de la médiane de la famille des SA d'HLM – mais, au contraire, le rapport constate qu'il est justifié par la forte présence de personnels de proximité dans les sites difficiles.

Pour les sept autres groupes (9 SA d'HLM, 7 SCP, 1 SEM, 1 SACI ont été contrôlées), les rapports mettent en évidence des disparités qualitatives importantes dans l'administration et la direction des organismes d'un même groupe, ainsi que des erreurs et des carences nombreuses d'administration et de direction. Dans le cadre des inspections, il a été recommandé aux dirigeants de revoir, à la fois, les modalités de fonctionnement du groupe et celles de fonctionnement des structures de mise en commun des moyens.

7.4.2 Des dérives possibles

Les modes d'organisation sont extrêmement variés, qu'ils s'appuient sur les sociétés ou sur l'existence de GIE examinés ci-après.

Il faut distinguer en particulier :

- les groupes mixtes social/privé, sous le contrôle d'une holding à statut privé,
- les groupes dominés par le secteur social HLM ou 1%.

Les risques de mouvements financiers du secteur social vers le secteur privé sont moins probables dans le second cas.

Ces organisations soulèvent deux familles de questions :

- le risque de perte de contrôle par les conseils d'administration vis-à-vis de sociétés qui ont délégué tous leurs moyens, y compris de management, à des structures extérieures, les choix stratégiques étant, de facto, effectués à l'extérieur des sociétés : nomination et fixation de la rémunération du directeur général, choix d'investissement, orientations politiques. Cette perte de contrôle est préoccupante dans les groupes mixtes privé/public et peut avoir des conséquences dommageables : réalisation de prestations hors objet social par une SA d'HLM pour des sociétés privées du groupe, portage des risques liés à l'activité privée par une structure commune par exemple.
- les infractions aux règles de la concurrence : la mise en gérance de logements entre désormais dans le champ de la mise en concurrence pour les logements appartenant à des SA d'HLM et des SEM.

7.4.3 Les regroupements au sein de GIE

Le code de la construction et de l'habitation permet aux SA d'HLM de souscrire exclusivement des parts au capital « *des sociétés d'HLM, des SEM ou des sociétés à caractère mutualiste ou coopératif dans la mesure où ces sociétés sont susceptibles de faciliter leur action dans le cadre de la réglementation sur les HLM* ». En revanche, aucune restriction explicite n'est posée à la participation à des GIE, alors même que la solidarité financière entre une société et un GIE est plus directe et que le GIE peut avoir des règles sensiblement plus souples que celles d'une société d'HLM.

Or les GIE, s'ils ont été constitués à l'origine pour une durée déterminée et pour une mission auxiliaire, ont servi de support à de nombreux montages juridiques impliquant des organismes HLM, il arrive que leur activité soit sensiblement plus large que celle de la société d'HLM ou que son caractère auxiliaire par rapport à celui des membres ne soit pas respecté.

Dans certains groupements, le GIE est le véritable lieu de décision de la société, laquelle ne dispose d'aucun moyen propre. Il a été constaté que l'administrateur du GIE dispose des pouvoirs les plus étendus pour engager la société, que le président de la SA d'HLM soit administrateur unique de GIE et concentre tous les pouvoirs.

Dans ces cas, le caractère auxiliaire de l'activité peut être contesté avec des conséquences juridiques lourdes. Il en irait de même de GIE constitués dans le but de contourner des règles telles que la gratuité du mandat. Dans certaines organisations, le cumul de fonctions au sein de la société et du GIE ne permet pas d'exercer un contrôle sur les conventions entre les structures et expose au risque de conflit d'intérêt. Enfin, certaines mises à disposition de personnel font courir le risque d'infraction aux dispositions du code du travail prohibant le prêt de main d'œuvre.

Le développement des GIE, auxquels les organismes d'HLM participent, démontre l'intérêt de formes de mises en commun de moyens entre organismes. Les constats opérés par la Miilos illustrent toutefois les risques d'une interprétation trop extensive du code de commerce, en particulier pour des organismes chargés d'une mission de service public. Les risques juridiques constatés dans les GIE de droit commun (prêt de main d'œuvre, requalification possible en société de fait) se trouvent accrus dans le domaine du logement social où la notion de prise illégale d'intérêt fait l'objet d'interdictions renforcées.

Le cadre législatif vient d'évoluer, d'une part, en affirmant le rôle des conseils d'administration des sociétés anonymes, d'autre part, en prévoyant la création de sociétés de coordination entre organismes HLM. Il serait logique de redéfinir dans ces conditions le rôle que peuvent jouer les GIE auxquels participent des organismes HLM.

LEXIQUE

APL	Aide Personnalisée pour le logement
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CAL	Commission d'Attribution des Logements
CAO	Commission d'Appel d'Offres
CC	Code du Commerce
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CMP	Code des Marchés Publics
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CTP	Comité Technique Paritaire
FSL	Fonds de Solidarité Logement
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
INSEE	Institut National de la Statistiques et des Etudes Economiques
METATTM	Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer
MINEFI	Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPDHLM	Office Public Départemental d'HLM
OPHLM	Office Public d'HLM
OPMHLM	Office Public Municipal d'HLM
ORU	Opération de Rénovation Urbaine
PALULOS	Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale
PLA	Prêts Locatifs Aidés
PLAI	Prêts Locatifs Aidés Intermédiaire
PLATS	Prêts Locatifs Aidés Très Sociaux
PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SACI	Société Anonyme de Crédit Immobilier
SA d'HLM	Société Anonyme d'HLM
SCI	Société Civile Immobilière
SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
SCP	Société Coopérative de Production
SEM	Société anonyme d'Economie Mixte
SRU	Solidarité Renouvellement Urbain
TPG	Trésorier Payeur Général
UES	Union d'Economie Sociale
VCF	Vérificateur Comptable et Financier
VTA	Vérificateur Technique et Administratif
ZUS	Zone Urbaine Sensible