

Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social

Miilos

RAPPORT PUBLIC

2006



	Pages
1 Activité de contrôle en 2006	4
A La programmation des contrôles	5
B Les contrôles effectués par la Miilos en 2006	5
C La répartition des contrôles	7
D Les suites administratives données aux rapports	8
E Les suites pénales aux rapports 2006	8
2 Moyens mis en œuvre	10
A La gestion des ressources humaines	11
B Le budget de fonctionnement	15
3 Thèmes d'actualité	16
A Des incertitudes sur le régime juridique applicable aux logements HLM construits sans aide de l'État	17
B Actionnariat et "loi Borloo" sur la gouvernance	18
C Groupe et gouvernance	19
D Gestion de la trésorerie et de la dette	21
4 Gestion locative et politique sociale	24
A Accès au logement	25
B Politique des loyers et application du SLS	29
C Gestion de proximité : qualité du service rendu aux locataires	30
D De bonnes pratiques	31
5 Stratégie patrimoniale des organismes	32
A Politique de développement de l'offre nouvelle	33
B Politique nationale de rénovation urbaine	40
C Le rôle des plans stratégiques de patrimoine	43
6 Comptabilité et situation financière	46
A Répartition globale des observations par type d'organisme	47
B Répartition globale des observations par nature et par type d'organisme	47
C Tenue de la comptabilité	48
D Analyse financière	51
7 Les SACI à la veille de la réforme de 2006	56
A Caractéristiques générales des organismes contrôlés	57
B Actionnariat et participations	57
C Activités des SACI	58
D Anomalies constatées dans les contrôles	59
E Rentabilité des capitaux investis	60
F Missions sociales	60
G Des exemples contrastés	62
H Conclusion	63
8 Annexes	64
A Organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2006 (par région)	65
B Gestion locative et politique sociale (chapitre 4)	67
Lexique	71

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 lors de sa séance du 3 juillet 2007.

Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social

Miilos

Dans une période où la tension sur le marché du logement reste très forte, les organismes du logement social sont particulièrement soumis à une double exigence de transparence et d'efficacité. C'est le rôle de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) de garantir le bon respect des règles juridiques et de la mission sociale des organismes concernés.

Avec 189 rapports, couvrant près de 25 % du parc social des organismes, l'activité de la Miilos est demeurée soutenue en 2006, en dépit d'une légère réduction de ses effectifs. Ces résultats sont obtenus grâce à une professionnalisation croissante des équipes due notamment à un effort significatif de formation et à un perfectionnement des méthodes et outils de contrôle.

Les thèmes prioritaires d'inspection pour 2006 concernaient notamment la politique sociale et l'offre nouvelle de logements sociaux :

- la politique sociale : si la mission sociale est pour la grande majorité des organismes respectée, la Miilos observe encore de nombreux dysfonctionnements dans l'organisation et l'activité des commissions d'attribution de logements (CAL), des difficultés dans la mise en place du dispositif du numéro unique ou des pratiques parfois contestables en matière de politique de loyers. L'accès au logement fera l'objet d'une analyse approfondie en 2007 ;
- l'offre nouvelle de logements sociaux : sur la base des 37 rapports ciblés qu'elle a réalisés sur cette thématique en 2006, la Miilos confirme le diagnostic partiel qu'elle avait déjà effectué l'année précédente. Les organismes contrôlés apparaissent le plus souvent mobilisés pour atteindre leurs objectifs et prévoient une forte progression de leur activité, mais les deux freins déjà relevés en 2006 subsistent, à savoir la priorité donnée par certains aux opérations de rénovation urbaine et la rareté du foncier, même si des marges de progrès existent.

En 2006, la Mission a également procédé à l'examen de différents thèmes d'actualité (régime juridique applicable aux logements HLM construits sans aide de l'État, gouvernance, gestion de la trésorerie et de la dette), d'où il ressort, pour certains d'entre eux, qu'une évolution de la réglementation apparaît souhaitable. Elle s'est également intéressée aux sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI), à la veille de la réforme de leur statut en décembre 2006 : leurs résultats dans le domaine social apparaissent pour le moins très contrastés.

Enfin, la Mission a observé les modalités d'introduction de la réforme comptable (normes IFRS sur les durées d'amortissement des composants) et ses incidences sur la situation financière des organismes. Elle a par ailleurs constaté, comme l'an dernier, que certains organismes disposant de réserves financières importantes faisaient preuve d'un manque de dynamisme soit, en raison de la limitation de leur périmètre géographique d'intervention soit, en raison de la stratégie de leurs organes dirigeants. La mobilisation de ces réserves financières est toutefois un impératif pour réussir la mise en œuvre du droit au logement opposable.

La chef de la Mission
Sabine Baïetto-Beysson

Le chef-adjoint de la Mission
Daniel Dauvet

1

Activité de contrôle en 2006



La Miilos a pour mission de vérifier que les subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat sont utilisés conformément à leur objet et que les organismes respectent les dispositions législatives et réglementaires régissant leur mission de construction et de gestion du logement social.

A

La programmation des contrôles

Conformément à l'article 6 du décret n° 93-236 du 22 février 1993 portant création de la mission interministérielle d'inspection du logement social, la programmation initiale des contrôles à ouvrir en 2006 a été arrêtée le 20 décembre 2005 par la chef de la Miilos. Les grandes orientations de cette programmation avaient été fixées par le comité directeur de la Miilos au cours de sa réunion du 19 décembre 2005. Ce programme a été, comme chaque année, arrêté après consultation des préfets et en concertation avec les chambres régionales des comptes et les services du Trésor public. Le comité directeur avait reconduit certains thèmes prioritaires d'inspection déjà inscrits en 2005 : offre nouvelle et gouvernance, l'année 2006 devant aborder de manière systématique le sujet de la politique sociale. Une campagne de contrôles sur les SACI a également été décidée à cette occasion.

Programmation initiale	
SA HLM	63 (dont 3 ciblés offre nouvelle)
Offices publics de l'habitat	67 (dont 6 ciblés offre nouvelle)
SEM	41 (dont 1 ciblé offre nouvelle)
Coopératives	18
Associations et UES	10
Divers dont GIE	8
SACI	9
Contrôle d'opérations de l'Association foncière	5
Total	221

B

Les contrôles effectués par la Miilos en 2006

Au cours de l'année 2006, la Mission d'inspection a établi 181 rapports provisoires adressés aux présidents des organismes pour engager la phase contradictoire et elle a mis au point et diffusé, après analyse des réponses reçues, 189 rapports définitifs dont 37 orientés vers l'offre nouvelle et 2 limités au seul contrôle de la cotisation CGLLS, la Miilos a systématiquement contrôlé les cotisations dues à la Caisse lors des contrôles classiques des organismes redevables. Les principaux constats effectués sont mentionnés dans des fiches récapitulatives qui comportent notamment les points forts, les points faibles, les anomalies ou irrégularités relevés et la conclusion.

Ces 189 rapports définitifs concernent pour :

- 38,6 % des sociétés anonymes HLM (SA d'HLM) ;
- 36 % des offices publics de l'habitat (OPAC : 16,9 %, OPD : 5,3 %, OPM : 13,8 %) ;
- 7,4 % des sociétés d'économie mixte (SEM) ;
- 7,9 % des sociétés coopératives HLM ;
- 3,8 % des Sociétés Anonymes de Crédits Immobilier (SACI) ;
- 6,3 % d'autres organismes.



C

Répartition de la production des rapports définitifs

1

Conformément à l'article R451-6 du CCH, le rapport définitif comprend le rapport provisoire, les observations du président ou dirigeant de l'organisme produites dans le délai et les conditions mentionnés à l'article R451-5 du CCH et, en tant que de besoin, les réponses apportées par la Miilos.

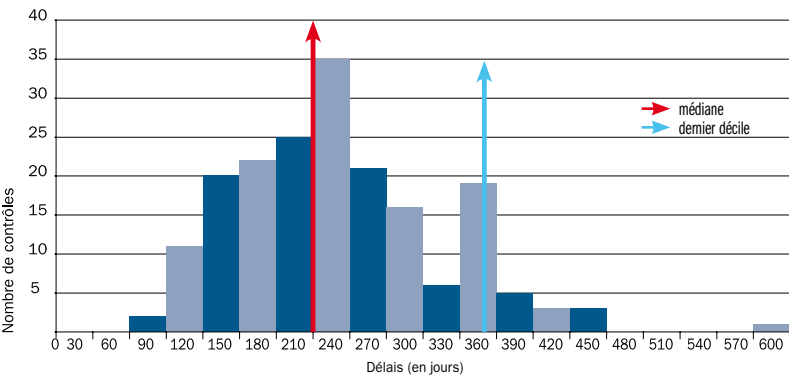
Le nombre de logements correspondant est de 1 088 962 (non compris le parc de 2 organismes dont le contrôle s'est limité à la vérification de la cotisation CGLLS) soit plus de 25 % du total du parc locatif des organismes HLM et des SEM.

35 des 189 rapports définitifs produits par la Miilos l'ont été conjointement avec des auditeurs du Trésor public. Il y en avait eu 53 en 2004 et 30 en 2005. En 2006, ces contrôles ont porté, pour la plupart, sur des organismes à comptabilité publique, offices ou OPAC (30), mais également sur un OPAC à comptabilité commerciale, 3 SA d'HLM et un PACT. Par ailleurs, 19 offices ou OPAC à comptabilité publique ont été contrôlés sans le concours du Trésor public.

Ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après, l'activité de contrôle de la Miilos durant les cinq dernières années est relativement stable, parallèlement à une stabilité des effectifs (cf. chapitre 2).

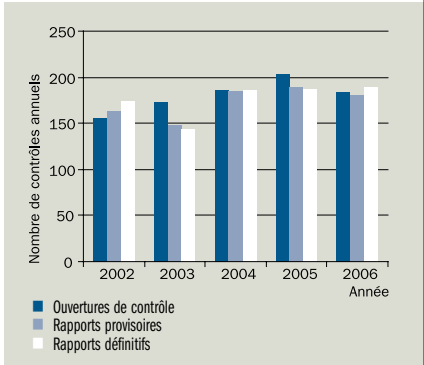
	2002	2003	2004	2005	2006
Ouvertures de contrôle	155	173	186	204	184
Rapports provisoires	164	148	185	189	181
Rapports définitifs	174	143	186	188	189

Répartition des contrôles en fonction du délai entre l'ouverture et la diffusion du rapport définitifs (rapports diffusés en 2006)

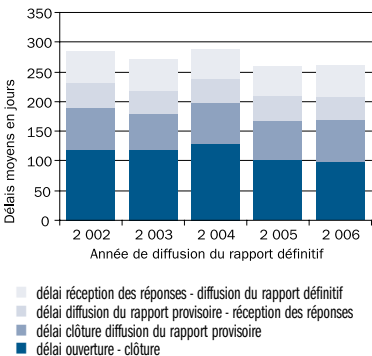


La durée des contrôles varie selon leur importance et leur complexité.

En 2006, la durée calendaire médiane de production d'un rapport de contrôle (entre l'ouverture du contrôle et la diffusion du rapport définitif) a été de 8,3 mois, valeur identique à celle de 2005. 86 % des rapports ont été produits en moins d'un an. À la durée de déroulement du contrôle sur place, il convient d'ajouter les délais de rédaction et de validation des rapports, ainsi que ceux liés à la procédure contradictoire.



DÉLAIS MOYENS DE RÉALISATION DES CONTRÔLES



La répartition des contrôles

PAR TYPE D'ORGANISME

	2004	2005	2006	Total des organismes recensés en 2006	Pourcentage contrôlé en 2006
SA et fondations	53	56	73 ¹	297	25 %
Offices et OPAC	62	50	68	286	24 %
SEM	39	42	14 ²	244	6 %
Coopératives	20	17	15	145	10 %
S.A.C.I.	1	0	7	57	12 %
TOTAL HLM/SEM	175	165	177	1 029	17 %
Autres	11	23	12	n.s.	n.s.

1. compris un contrôle limité à la vérification de la cotisation CGLLS
2. compris un contrôle limité à la vérification de la cotisation CGLLS

PAR RÉGION

	2004	2005	2006	Dont offices, SA HLM et SEM	Nombre des offices, SA HLM et SEM	Pourcentage contrôlé en 2006
Alsace	11	8	6	5	45	11 %
Aquitaine	6	8	12	12	35	34 %
Auvergne	2	3	6	4	17	24 %
Basse-Normandie	4	1	4	3	23	13 %
Bourgogne	2	2	5	5	18	28 %
Bretagne	5	1	6	6	25	24 %
Centre	3	11	6	5	35	14 %
Champagne	6	3	4	3	19	16 %
Corse	0	4	0	0	3	0 %
Franche-Comté	8	6	2	1	17	6 %
Haute-Normandie	5	5	8	7	30	23 %
Île de France	53	44	40	36	186	19 %
Languedoc-Roussillon	9	9	3	2	21	10 %
Limousin	1	3	1	1	14	7 %
Lorraine	6	7	3	2	34	6 %
Midi-Pyrénées	9	9	5	5	28	18 %
Nord-Pas de Calais	8	8	11	9	35	26 %
PACA	17	17	20	13	56	23 %
Pays de Loire	4	7	12	9	36	25 %
Picardie	3	4	8	6	19	32 %
Poitou-Charentes	1	3	4	4	22	18 %
Rhône-Alpes	22	21	18	13	88	15 %
Outre-mer	1	4	3 ³	2	21	10 %
TOTAL	186	188	187	153	827	19 %

3. Hors contrôles limités à la vérification de la cotisation CGLLS

Les suites administratives données aux rapports

Le président de l'organisme contrôlé est tenu de communiquer le rapport à chacun des membres du conseil d'administration (ou de l'organe délibérant en tenant lieu) et de le soumettre à délibération lors de la plus proche réunion de celui-ci. Cette délibération est adressée dans les quinze jours suivant son adoption au préfet du département du siège de l'organisme.

Les plus souvent, les organismes contrôlés apportent d'eux mêmes des correctifs pendant le contrôle ou à la suite de leur examen par le conseil d'administration.

Les préfets sont chargés de mettre en oeuvre les mesures nécessaires et, dans près de 40 % des cas, des instructions particulières leur ont été données par le ministre sur avis de la commission des suites. Ces instructions ont concerné, pour 28 cas, le non respect des règles d'attribution.

En outre, les rapports de la Miilos sont communicables aux tiers dans les conditions prévues par la loi modifiée du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs. Plus de 150 demandes de ce type ont été satisfaites en 2006, dont 30 % émanaient d'élus ou collectivités, le reste se répartissant pour l'essentiel entre journalistes, associations et professionnels.

Les suites pénales aux rapports 2006

- 1 Parmi les rapports diffusés en 2006, un seul a été porté à la connaissance du procureur de la République, en application de l'article 40 du Code de procédure pénale, concernant le caractère manifestement excessif au regard de l'activité de la société, et décidé dans des conditions juridiques irrégulières, de l'indemnité de départ à la retraite d'un ancien directeur général d'un organisme d'HLM.
- 2 Deux condamnations sont intervenues à la suite de rapports antérieurs et sont frappées d'appel.
- 3 La Miilos a transmis un exemplaire du rapport concernant un office public, pour information, au procureur de la République, dans le cadre de la plainte déposée par un président d'office début 2006 auprès du juge d'instruction d'un TGI, contre l'ancien directeur licencié pour utilisation des moyens de l'office à des fins personnelles.

2 Moyens mis en œuvre

Le coût global de la Miilos incluant les dépenses de personnel, d'immobilier et diverses dépenses courantes permet d'aboutir à un chiffrage de l'ordre de 8,6 millions d'euros, soit un coût global moyen par jour de contrôle effectif d'environ 850 €, un contrôle ayant un budget temps de 40 à 60 jours en règle générale.



Historique des effectifs

1

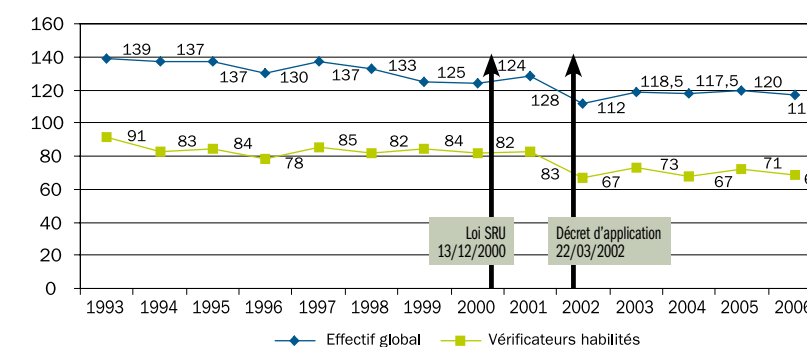
La vérification est effectuée sous l'autorité du chargé de mission d'inspection représentant régional de la Miilos. Elle est réalisée en général par une équipe de deux vérificateurs : l'un intervient dans les domaines comptable et financier, l'autre dans les domaines technique, social, et administratif.

La gestion des ressources humaines

Après un mouvement important de départs en 2002, la Miilos a partiellement reconstitué ses effectifs :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DÉPARTS	19	12	27	18	8	10	19
ARRIVÉES	18	17	15	21	7	13	16
TOTAL	-1	5	-12	3	-1	+3	-3

Au 31 décembre 2006, la répartition entre l'effectif global et les vérificateurs habilités est la suivante :



Les effectifs globaux

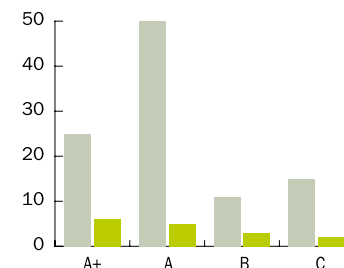
2

Les effectifs réels de la Miilos, qui s'élevaient à 117 agents (hors vacataires) au 31 décembre 2006, se répartissent entre le ministère de l'équipement et le ministère de l'économie de la façon suivante :

- 101 agents pour le ministère chargé de l'équipement (86 %) ;
- 16 agents pour le ministère chargé de l'économie, dont 2 agents du Crédit Foncier (14 %). La direction générale de la comptabilité publique met quatre agents à disposition de la DGTPE qui les affecte à la Miilos (au 31/12/2006, deux vérificateurs et deux chargés de mission).

LES EFFECTIFS DE LA MIILOS POUR L'ANNÉE 2006

Catégorie	Équipement	Minefi	Total
A+	25	6	31
A	50	5	55
B	11	3	14
C	15	2	17
TOTAL	101	16	117
Rappel 2005	103	17	120



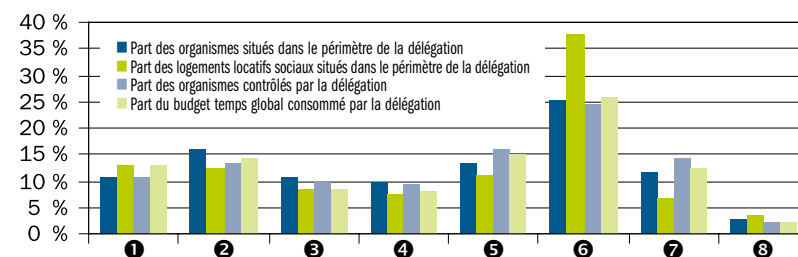
Les vérificateurs

3

Le nombre théorique de vérificateurs en 2006 est de 72 (vérificateurs à titre temporaire inclus). Il est calculé en fonction des paramètres suivants :

- une périodicité et des temps moyens modulés selon la taille des organismes ;
 - 204 jours de travail par agent ;
 - 80 % de taux de production (les 20 % restants étant liés aux réunions, formations, etc.) ;
 - 10 % permettant de couvrir les absences et les six mois de formation initiale des nouveaux vérificateurs ;
 - 60 jours/personne par contrôle équivalent d'importance moyenne.
- Ceci aboutit à une moyenne de 5,5 contrôles par an et par binôme de vérificateurs.

ADÉQUATION DES MOYENS AUX BESOINS PAR DÉLÉGATION



Il convient de rappeler qu'en 2005, les délégations de Toulouse et de Bordeaux ont été regroupées et qu'au 1^{er} janvier 2006, la région Poitou-Charentes a été rattachée à la délégation de Nantes, tandis que la région Centre rejoignait la délégation de Paris.

L'âge et l'ancienneté à la Miilos

4

La pyramide d'âges des vérificateurs au 31/12/2006 marque une forte proportion de personnels de plus de 50 ans.

Cette pyramide des âges illustre le défi majeur que constitue le renouvellement des équipes dans les cinq ans à venir notamment dans le domaine financier et l'enjeu de la transmission de l'expérience. L'ancienneté des vérificateurs par délégation au 31/12/2006 est très variable selon les délégations.

L'habilitation des vérificateurs

5

Les vérificateurs de la Miilos sont soumis à des règles de déontologie qui découlent du statut général de la fonction publique, en particulier en matière de neutralité et de respect de la confidentialité des informations recueillies.

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 ministériel (ministère de l'équipement ou ministère de l'économie en fonction de l'origine de l'agent) pour procéder aux contrôles sur pièces et sur place des organismes de logement social.

Au 31 décembre 2006, 63 vérificateurs étaient habilités à titre permanent, 5 à titre temporaire et 1 vérificateur était en attente de son arrêté d'habilitation temporaire. En règle générale, chaque nouveau vérificateur effectue une année probatoire avant son habilitation définitive et bénéficie pendant cette période d'un tutorat de la part d'un collègue plus expérimenté.

Au cours de l'année 2006, 5 vérificateurs du ministère de l'équipement et du ministère de l'économie, qui étaient habilités à titre temporaire pour une durée d'un an, ont été habilités à titre permanent par arrêtés ministériels.





©MERITUM/SC - 1995 Photo B. Suard

La formation professionnelle

6

En 2006, 617,5 jours de formations internes et externes ont été recensés, contre 660 en 2005. À ce total, il convient également d'ajouter les actions suivantes :

- le séminaire des 7 et 8 septembre 2006 qui a concerné 93 personnes ;
- le tutorat des nouveaux vérificateurs (52 jours recensés).

Entre 2005 et 2006, les évolutions les plus notables sont :

- une croissance sensible du nombre de journées de formation externe, qui est passé de 37 jours en 2005 à plus de 74 en 2006. Cette augmentation découle notamment d'actions de formation dans le domaine général destinées aux agents récemment arrivés à la Miilos ou ayant connu une évolution de leur poste au sein de la Mission ;
- une augmentation importante du nombre de jours de formation dans le domaine comptable et financier pour accompagner la mise en œuvre des nouvelles normes comptables (70 jours) ;
- la diminution du nombre de jours de formation interne dans le domaine général.

LA RÉPARTITION DES AGENTS AYANT BÉNÉFICIÉ D'UNE FORMATION EST LA SUIVANTE

	Catégorie A+	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
FEMMES	62,5 %	95,45 %	50 %	53,3 %	72,55 %
HOMMES	59,0 %	96,60 %	40 %	0 %	71,87 %
TOTAL	60 %	96,15 %	43,75 %	47,06 %	72,17 %
RAPPEL 2005	88,9 %	96,6 %	81,2 %	55,5 %	86,82 %

En moyenne, chaque agent formé a bénéficié de 4,8 jours de formation en 2006 (avec une amplitude par bénéficiaire de 0 à 21,5 jours de formation). Sur l'ensemble des effectifs de la Miilos, seuls 10 agents n'ont pas bénéficié de formation interne ou externe.

Le séminaire de Lille

7

Le séminaire annuel de la Miilos s'est tenu à Lille en septembre. Il a accueilli l'ensemble du personnel de la Mission sur le thème «nouveaux enjeux, nouveaux défis». La première partie, qui a associé des partenaires locaux et nationaux (CRC, DRE et DDE, AROHLM, DGUHC, CGPC, CGLLS) était consacrée aux conséquences des délégations de compétences aux collectivités territoriales en matière d'aide à la pierre. La deuxième journée s'est déroulée sous forme d'ateliers : évolution des métiers, politique sociale, gouvernance, évolution des outils.

Les relations sociales

8

Le comité technique paritaire de la Miilos a été créé par le décret du 22 mars 2002. Les membres du comité technique paritaire sont renouvelables tous les trois ans.

Le comité technique paritaire s'est réuni neuf fois depuis sa création. Une commission locale de formation (CLF), créée en novembre 2002, s'est réunie depuis à 5 reprises. Elle a décidé de la création d'un groupe de travail chargé d'élaborer un plan de formation pluriannuel.

B

Le budget de fonctionnement

Jusqu'en 2005, les crédits composant le budget de fonctionnement de la Miilos provenaient pour une moitié d'une dotation du ministère de l'équipement (DGPA) et pour l'autre moitié d'une dotation du ministère de l'économie (DGTPE).

À partir du 1^{er} janvier 2006, date de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), les crédits dont la Miilos assure directement la gestion figurent intégralement au nombre de ceux ouverts sur le programme 135 «Développement et amélioration de l'offre de logement» (DAOL).

Cette dotation initiale de 750 000 € - qui est la consolidation des dotations évoquées ci-dessus et qui s'élevaient chacune à 375 000 € - ne comprend ni les coûts immobiliers supportés intégralement par le ministère de l'équipement (administration centrale et DDE hébergeant les délégations territoriales), ni les masses salariales afférentes aux agents de la Miilos gérées, selon l'origine de ces derniers, par le ministère de l'équipement et le ministère de l'économie.

LES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSE SONT LES SUIVANTS

En euros	2004	2005	2006
Frais de déplacement	447 977	443 168	322 043 (*)
Études et honoraires	102 263	138 018	26 660
Formation	30 221	47 466	93 708
Matériel informatique	78 108	38 593	89 124
Abonnements et documentation	30 350	26 763	33 868

* Le montant indiqué correspond aux dépenses effectivement liquidées. En fait, les engagements s'élèvent à 435 000 €.

En outre, certaines dépenses de fonctionnement de la Miilos sont directement prises en charge par les ministères de tutelle, mais pour des montants limités (47 000 € au total).

3 Thèmes d'actualité



A

La Miilos constate assez régulièrement que certains logements appartenant à des organismes d'HLM ne sont soumis à aucun cadre de référence fixant des plafonds de ressources et de loyers et sont attribués hors commission d'attribution. Ces logements sont dits construits sur fonds propres mais il convient de rappeler que les organismes d'HLM sont très faiblement capitalisés, si bien que ces « fonds propres » sont générés par la gestion du parc social, et sont souvent complétés par de l'endettement (sans aide directe de l'État). Ils représentent globalement un très faible pourcentage du parc HLM mais leur régime juridique, source d'interrogations et d'incertitudes, soulève des difficultés, notamment à l'occasion des contrôles.

Des incertitudes sur le régime juridique applicable aux logements HLM construits sans aide de l'État

La coexistence de deux parcs, réglementé et libre, est courante chez les bailleurs privés comme dans les SEM. En revanche, la Mission relève systématiquement la contradiction entre un parc géré sans contrainte particulière et la vocation sociale caractérisée par l'activité de service d'intérêt général des organismes d'HLM. Dans la presque totalité des cas, les organismes s'engagent, à l'occasion des contrôles, à fixer des plafonds de ressources et de loyers et à soumettre l'attribution de ces logements à la procédure réglementaire.

Deux exemples, dont un a connu des développements au cours de l'année 2006, montrent toutefois la nécessité de clarifier et d'asseoir le statut juridique des logements construits ou acquis sans aide de l'État par des organismes d'HLM.

Un rapport de l'année 2004 avait critiqué la gestion du parc d'une entreprise industrielle acquis par un office HLM, en raison, notamment, des modalités particulières d'attribution de ces logements prioritairement réservés aux salariés de cette entreprise. Dans un souci de transparence, l'organisme a modifié la composition de la commission d'attribution spécifique en désignant comme membres les administrateurs élus par le CA pour siéger à la commission d'attribution des autres logements sociaux de l'organisme mais il ne s'agit là que d'une régularisation partielle.

Un autre rapport de l'année 2003 avait relevé la construction ainsi que l'acquisition par une SA d'HLM de plusieurs centaines de logements sans aide de l'État. L'administration avait demandé que la gestion de ces logements soit assortie de règles de plafonds de loyers et de ressources et de la garantie du droit au maintien dans les lieux pour les locataires. À la suite, cette société a été mise en demeure par le préfet de conventionner ces logements qu'elle a finalement décidé de vendre à une structure privée du groupe, les locataires se voyant proposer un nouveau bail. Cette affaire connaît aujourd'hui des suites judiciaires qui posent la question de la réglementation applicable à cette catégorie du parc HLM, notamment en matière de vente et de régime locatif.

Des contrôles en cours soulèvent encore des difficultés portant sur des opérations destinées au logement de personnes âgées et dont la gestion est assurée sous un régime de location/sous location qui ne respecte pas les règles fixées par le livre IV du CCH, dont les articles L. 442-8 et L. 442-8-1.

Ces difficultés proviennent de différences de rédaction au sein même de ce livre IV. Ainsi, certains articles, dont les articles L. 411-1 (qui définit le champ d'application du livre IV), L. 411-3 (relatif à la pérennisation du patrimoine) et L. 441-1 (qui fixe les conditions d'attribution des logements) font référence aux logements réglementés ou aidés par l'État alors que d'autres visent plus généralement les logements « construits ou acquis par un organisme HLM » (article L. 443-7 relatif aux ventes), ou les logements « locatifs sociaux » (article L. 441 relatif au principe général d'attribution) ou encore « chaque logement locatif » (article L. 441-2 relatif aux commissions d'attribution).

C'est cette ambiguïté, source d'incertitude juridique, qui est la cause de certaines situations litigieuses et non régularisées dénoncées par la Mission. Une réécriture du CCH serait la bienvenue pour donner, sur ce point comme sur d'autres, une cohérence et une lisibilité accrues.

Actionnariat et loi Borloo sur la gouvernance

Dans l'ensemble, les dispositions de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 (dite loi Borloo) relatives à la gouvernance et à l'actionnariat des SA d'HLM ont contribué à asseoir la légitimité et la stratégie d'actionnaires déjà actifs. Les contrôles 2006 ont mis en exergue de nouveaux conflits d'actionnaires, et dans certains cas, ces contrôles ont mis en évidence des montages juridiques éloignés de l'esprit de la loi.

Nouveau contentieux dans la mise en œuvre des dispositions de la loi Borloo

1

Le cas de la société A illustre l'acuité des conflits entre actionnaires pour s'assurer du contrôle d'une société d'HLM lors de la période de transition instituée par la loi Borloo. L'actionnariat était réparti entre deux pôles : établissement financier et CIL. D'un côté, l'établissement financier, détenant initialement 1/3 des actions, augmentait sa participation jusqu'à 50 % en 2005. D'un autre côté, le CIL, minoritaire en nombre d'actions, mais qui détenait la majorité des sièges au conseil d'administration en application de l'ancienne règle (dite des 10 voix) tentait de faire aboutir un projet de fusion de cette société avec sa filiale B, sans concertation avec l'établissement financier majoritaire. Celui-ci a alors engagé un recours contre l'assemblée générale extraordinaire convoquée pour mettre en conformité les statuts. La Cour d'appel lui a donné raison en dénonçant le non respect de la procédure d'approbation du projet de fusion destiné à préserver les avantages personnels de certains actionnaires et le « trouble manifestement illicite qui résulte de la fraude commise... *La direction générale de la société n'a agi de la sorte que dans le but d'empêcher que l'établissement bancaire n'exerce les droits qu'il tient de la loi nouvelle quant au vote d'approbation du traité de fusion* ». La modification de la gouvernance a conduit à l'abandon du projet de fusion. La période d'incertitude connue par la société a fortement perturbé son fonctionnement et la gestion de son personnel.

Constitution d'actionnaires ne répondant pas aux objectifs ni à l'esprit de la loi Borloo

2

Dans certaines SA d'HLM, un actionnariat a été constitué après l'entrée en vigueur de la loi sans en respecter totalement les objectifs ni l'esprit. L'existence d'actionnaires de référence devait conférer aux SA d'HLM des garanties de sécurité financière et d'indépendance à l'égard du management, notamment en réduisant la part des personnes physiques. Or, la Miilos a observé plusieurs montages juridiques qui sont bien éloignés de ces principes. Deux cas illustrent le maintien d'une forme d'auto-contrôle par les cadres dirigeants de sociétés d'HLM :

- le capital de la société HLM " tête du pôle HLM " d'un groupement de fait est détenu à hauteur de 71,42 % par une SA de placement de valeurs mobilières. Les actionnaires de cette SA principalement les présidents et directeurs généraux de diverses structures du groupement, parmi lesquelles des SA HLM qui détiennent plus de 86 % du capital. Ces relations capitalistiques pyramidales aboutissent à ce que les sociétés HLM du groupement soient détenues par des personnes physiques ayant en leur sein des fonctions dirigeantes ou des mandats d'administrateurs. Cette situation, outre les risques de conflits d'intérêts qu'elle génère, n'est pas strictement conforme à l'esprit de la " loi Borloo " ;
- une SA d'HLM a désigné son actionnaire majoritaire comme unique actionnaire de référence. La société actionnaire est elle-même née de la transformation d'une société regroupant l'actionnariat des cadres dirigeants de la société en société par action simplifiée. Cette dernière détenait, en 2002, 10,52 % du capital de la SA d'HLM. L'actionnaire majoritaire compte notamment parmi ses actionnaires, à côté d'établissements financiers, une SEM, ainsi que des coopératives et associations qui participent à des missions d'insertion sociale et économique.

Les montages ci-dessus illustrent la possibilité que conservent des personnes physiques de continuer à contrôler indirectement des sociétés d'HLM alors que la loi visait à limiter leur influence.

Groupe et gouvernance

Pratiques récurrentes

1

Les pratiques critiquées dans le rapport d'activité 2005 ont pu à nouveau être constatées à l'occasion de différents contrôles 2006 : mise en place de structures de groupe complexes voire opaques conduisant à un manque d'autonomie des organismes HLM, dévolution par certains organismes de l'ensemble de leurs moyens et de leurs missions de service public à des GIE et perte corrélative du caractère auxiliaire de l'activité de ceux-ci, prestations internes entre membres de mêmes groupes impliquant des administrateurs ou des dirigeants communs générant des conflits d'intérêts et méconnaissant les règles de publicité et de mise en concurrence.

Certains organismes (à la suite des contrôles effectués) ont procédé à la modification des dispositions statutaires (transformation en GIE sans capital, modification des statuts en vue de réduire l'objet social du GIE aux seuls domaines fonctionnels compatibles avec le statut HLM) ou les pratiques critiquées (comme la démission de leurs fonctions de dirigeants placés dans des situations de conflits d'intérêts). D'autres se sont engagés à y procéder.

Antérieurement à la publication de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL), les situations de conflit d'intérêt étaient régies par les dispositions pénales spécifiques des articles L. 423-10 et L. 423-11 du CCH, lesquelles faisaient en partie double emploi avec celles des articles L. 432-12 et L. 432-13 du Code Pénal relatifs à la prise illégale d'intérêt. Ayant abrogé les dispositions pénales spécifiques, la loi ENL organise désormais une procédure de conventions réglementées analogue à celle prévue par le code de commerce. Cette procédure soumet à autorisation préalable de l'organe délibérant de l'organisme la conclusion de chacune des conventions concernées. Elle devra être appréciée au regard des dispositions générales relatives à la prise illégale d'intérêt, notamment par la prise en compte des effets de ces conventions sur la réalisation de la mission de service public dont sont chargés les organismes d'HLM.

Les conventions autorisées ne devraient être désormais pénalement répréhensibles que si une fraude est constatée – si la convention sert des intérêts personnels et non ceux de l'organisme – ou qu'il en résulte un préjudice pour l'organisme d'HLM.

Outre les pratiques contestables sus-rappelées, ont été plus particulièrement dénoncées en 2006 :

- la participation à des GIE comprenant, en proportion variable suivant les cas, de membres n'ayant pas le statut HLM et dont l'objet social ne garantit pas toujours l'exercice d'une activité strictement limitée à celle autorisée pour les sociétés HLM par leurs statuts ;
- la détention d'actions par des organismes HLM dans le capital de GIE, ce qui est contraire à l'article R. 423-75-1 du CCH qui fixe, de manière limitative, la liste des entités dans lesquelles les sociétés privées d'HLM peuvent prendre des participations ;
- la dévolution de la gestion de leur patrimoine immobilier à des GIE en méconnaissance des dispositions des articles L.442-9 et R.442-22 du CCH qui ne permettent aux organismes HLM de confier la gérance de leur patrimoine qu'à d'autres organismes HLM, à des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements locatifs sociaux et à des sociétés anonymes de coordination d'organismes d'habitation à loyer modéré ;
- la mise à disposition dans les sociétés d'HLM de dirigeants sociaux salariés par des GIE ou des sociétés-mère les employant sur la base d'un contrat de travail (cf. paragraphe 3.C.2).

Exercice de fonctions de direction générale salariées dans les organismes HLM appartenant à des groupes

Cette situation, fréquemment rencontrée, a fait l'objet d'observations de la Miilos pour les raisons exposées ci-contre.

Convention de redevance de marque

2

CAS DE MISE À DISPOSITION PAR UN GIE DE L'UN DE SES SALARIÉS

Les fonctions de direction générale de la société ne peuvent pas être considérées comme «auxiliaires». Une telle mise à disposition apparaît donc contraire au principe selon lequel l'activité du GIE doit, conformément à l'article L. 251-1 du code de commerce, conserver un caractère auxiliaire par rapport à celle de ses membres.

La situation du DG n'ayant aucune fonction réelle dans le GIE qui le salarie et le met à disposition dans une société HLM est également contraire à l'objet même du GIE qui est la mutualisation des moyens.

Les dirigeants salariés par un GIE se trouvent placés dans une position de «contrôleurs (mandataires sociaux de la SA membre du GIE) - contrôlés (salariés du GIE) » qui limite de fait leur capacité de contrôle sur les prestations assurées par le GIE employeur. Cette pratique est également susceptible de générer des conflits d'intérêts.

Ce dessaisissement anormal est en outre renforcé dans les cas où les décisions stratégiques d'investissement et de rémunération sont prises par des instances décisionnelles émanant des GIE.

La Miilos a également relevé le cas d'une SA d'HLM dont le directeur a bénéficié à titre transactionnel d'un abandon de créance de 28 000 € dans le cadre d'un licenciement suivi immédiatement de son recrutement par le GIE qui le détachait aussitôt auprès de la société comme directeur général.

CAS DE MISE À DISPOSITION PAR LA SOCIÉTÉ-MÈRE DE L'UN DE SES SALARIÉS

Une telle mise à disposition n'est pas possible si la société-mère est un organisme HLM car cela ne rentre pas dans le champ des prestations que les règles statutaires fixant l'objet social de ces organismes autorisent. Dans tous les cas, le contrat de travail ne doit pas avoir été conclu dans le but de faire échec au principe de la révocabilité ad nutum du mandataire social, principe d'ordre public dont la violation peut entraîner l'annulation du contrat par le juge.

Ces pratiques contestables aboutissent à un manque d'autonomie tant des dirigeants sociaux vis à vis des groupements et sociétés qui les salarient que des organismes concernés, au détriment des prérogatives des conseils d'administration des sociétés dans lesquelles les dirigeants sociaux salariés exercent leurs fonctions de direction générale. Elles sont de nature à entretenir la confusion des rôles et des pouvoirs.

Il arrive en outre que, lorsqu'ils exercent des fonctions salariées dans plusieurs sociétés, les dirigeants représentent des personnes morales aux actionnariats différents et aux intérêts contradictoires, ce qui nuit encore davantage à la gouvernance de la société.

Une SA d'HLM a signé un contrat de concession de licence d'utilisation de la marque d'un groupe moyennant le paiement d'une redevance (à hauteur de plus de 100 k€/an). Cette convention est d'autant plus critiquable que la contrepartie économique de cette rémunération apparaît aléatoire.

D

Convention de gestion de trésorerie

1

Gestion de la trésorerie et de la dette

Une convention de gestion de trésorerie a été passée entre les membres d'un groupe comprenant des SA d'HLM et une société non HLM. La gestion centralisée de trésorerie au sein d'un groupe présente un intérêt économique indéniable.

Elle comporte toutefois deux limites :

- d'une part, elle ne peut avoir pour effet de créer des solidarités financières entre SA d'HLM en générant directement ou indirectement des avances entre sociétés. En effet, les statuts-types des sociétés HLM n'autorisent pas les avances à des sociétés non HLM et subordonnent la possibilité de consentir des avances à d'autres sociétés d'HLM à la détention d'au moins 5 % de leur capital et à autorisation interministérielle ;
- d'autre part, l'existence de compte courant entre société mère et SA d'HLM doit respecter les dispositions relatives au placement de la trésorerie.

Usage des produits structurés pour la gestion active de la dette

2

Alors que pour la gestion de la trésorerie, la réglementation est extrêmement contraignante en limitant les établissements de crédit habilités à recevoir des fonds d'organismes HLM et les titres et actions qui peuvent être achetés par les organismes, la réglementation relative à la gestion de la dette est beaucoup moins précise. En particulier, aucun texte ne délimite les usages possibles des produits structurés que ce soit par les offices ou les sociétés anonymes HLM.

Ces produits, conçus par les salles de marchés des établissements bancaires par une combinaison souvent complexe de plusieurs outils financiers, ont pu s'avérer attractifs et dans certains cas obéissent à une logique de couverture de risque, mais ils peuvent également présenter un caractère spéculatif. Plusieurs facteurs récents ont en effet incité les organismes à passer à une gestion active de la dette en privilégiant parfois les financements de marché au détriment des financements réglementés. Sont à citer notamment :

- des taux de marchés historiquement bas. Les taux de marché long terme se sont rapprochés des taux des financements réglementés et les taux court ou moyen terme peuvent parfois concurrencer les financements ou l'encours sur livret A ;
- la nouvelle formule du taux du livret A, déconnectée de la décision des pouvoirs publics et calculée à partir de l'Euribor 3 mois et de l'inflation hors tabac ;
- une offre bancaire plus large mêlée à une volonté accrue des établissements bancaires de pénétrer le marché du financement du logement social.



©Ministère de l'Équipement/SIC - Photo G. Croisy

©Ministère de l'Équipement/SIC - Photo G. Croisy

Les principaux produits structurés relevés lors de contrôles de la Miilos jusqu'à présent sont des swaps, c'est-à-dire des conventions par lesquelles l'organisme échange avec sa banque un risque de taux sur la base d'un même montant conventionnel. Dans certains cas, les swaps relevés sont des contrats d'échange de taux adossés à des dettes indexées sur le livret A (ou en macro-couverture d'une enveloppe d'emprunts indexés sur le livret A) et sont effectivement souscrits dans l'objectif de réduire le risque de variation du taux du livret A ou d'optimiser la répartition de la dette entre taux fixes et taux révisables.

Dans les autres cas, rencontrés à la fois dans des sociétés anonymes et des offices (essentiellement des OPAC), il apparaît que les organismes se sont engagés à travers des contrats de swap variés dans des stratégies spéculatives. La principale motivation exprimée par ces organismes est de réduire le « risque d'opportunité » par une gestion de taux qui leur apparaît aujourd'hui plus performante, plus souple, plus réactive et mieux adaptée à la réalité du marché qu'un reprofilage de dette.

EXEMPLES

- Une SA d'HLM a conclu depuis 1999 plusieurs contrats où elle se situe en position de prêter à court terme à taux fixe une partie de la dette (PLI, PLA) contre des taux variables en justifiant auprès du conseil de surveillance la couverture de la dette. Au total, l'organisme a conclu 22 contrats de swap mais aussi de floor, cap ou tunnel (contrat de garantie de taux plancher et/ou plafond), qui visaient globalement à vendre du taux fixe et acheter du taux variable. L'exposition devenant de plus en plus grande, l'organisme a dû arbitrer rapidement la modification ou les annulations de contrats proposées par son établissement bancaire pour profiter des opportunités présentes sur les marchés financiers. Ces opérations se sont avérées gagnantes globalement mais il a été observé lors du contrôle que le conseil de surveillance n'avait pas été informé lorsqu'une moins-value latente de 350 k€ a été constatée durant le troisième trimestre de l'année 2002. La société s'est progressivement désengagée au cours de l'année 2005 lorsqu'un groupe a fait son entrée dans le capital de la SA d'HLM. Il est en effet apparu que les opérations de swap présentaient des risques importants notamment dans le cas de remontée des taux, surtout qu'il s'agissait en général d'engagements à long terme (5 à 10 ans). Elle n'utilise plus ces instruments financiers depuis le courant de l'année 2006.
- Une SA d'HLM a souscrit quatre opérations d'échange de conditions d'intérêt en 2004 pour un montant initial de 80,4 M€. Trois de ces produits ont pour objet de fixer pendant 10 ans la dette indexée sur le livret A à 2,57 % ou 2,62 % tant que la moyenne de l'Euribor 6 mois et de l'inflation sera inférieure à 5,7 %. La société a privilégié la fixation de taux d'intérêt bas en considérant que le risque devenait systémique si les taux remontaient fortement. Le quatrième swap fait référence au différentiel de taux entre le 2 ans et le 10 ans pour fixer un taux de 2,50 % ou de 3,76 %. La société n'a pas de visibilité et aucun emploi de ce différentiel de taux, ce qui la conduit à prendre un pari, certes limité, sur la courbe des taux. En 2005, la société a comptabilisé 346,7 k€ de charges financières liées à ces swaps qui peuvent être assimilées au coût de l'assurance.

La compagnie nationale des commissaires aux comptes a été conduite à émettre des recommandations sur le recours à ces produits structurés et au provisionnement de certains risques. Un encadrement réglementaire, ou à tout le moins une circulaire, relatif à ces produits faciliterait l'exercice de ces contrôles.

- Depuis 1999, un office public réalise des contrats d'échange de taux fixes de ses emprunts avec des taux variables à court terme (Euribor 12 mois). Ces contrats de swap réalisés avec sa banque sont assortis d'une couverture du risque (évolution potentielle des taux à court terme) jusqu'au taux de 5,5 % (taux « capé »¹) La dernière transaction effectuée en 2004 porte sur 30 M€ (taux fixe : 4,57 %, CAP de 10 ans). Ces produits ont fortement amélioré les résultats et l'autofinancement, principalement depuis 2002.

Le bilan des swaps contractés par les organismes contrôlés en 2006 et aujourd'hui débouclés est pour le moment toujours positif. Les organismes qui ont contracté ce type d'instrument soulignent à chaque fois les risques limités qu'ils encourent (débouclage facile, risque limité à une partie de l'encours), tout en précisant dans le même temps la nécessaire réactivité pour réduire ces risques : le directeur financier doit pouvoir prendre la décision dans la journée d'annuler ou de conclure un nouveau swap afin de réagir en temps réel aux opportunités que peut lui présenter la salle de marché de sa banque. Le Conseil d'administration n'est alors consulté au mieux qu'en amont pour autoriser globalement l'équipe de direction à conclure directement toute opération qui s'avérerait nécessaire et en aval pour être informé des opérations conclues.

Sur le plan comptable, les variations de valeur des contrats d'opération à terme doivent être enregistrées de façon différente selon qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'opérations de couverture ou d'autres opérations, d'après les articles 372-1 à 372-3 du PCG. L'application de ces principes nécessite de distinguer dans les swaps contractés par les organismes la part correspondant effectivement à une couverture du risque de taux, et la part correspondant à un contrat spéculatif.

Le principe de prudence comptable devrait amener à provisionner cette dernière part. Cela n'avait encore jamais été constaté lors des contrôles effectués en 2006. La Miilos pourra être amenée dans ses prochains contrôles à faire des observations sur le non respect de cette règle.

Les contrôles veilleront aussi à la bonne information des organes de gouvernance sur le contenu exact des produits contractés et sur le respect des règles relatives aux conventions réglementées en cas d'administrateur désigné par un établissement de crédit ou un intermédiaire financier.

Enfin, aucun produit structuré de financement et de refinancement n'a été rapporté à ce jour dans les contrôles. Néanmoins, plusieurs établissements bancaires ont affiché publiquement des offres de financement basées sur des stratégies de taux complexes (par exemple fondées sur des scénarii d'évolution de l'écart des taux CMS à 2 et 10 ans) et proposées pour « diversifier la structure de la dette » des organismes. La Miilos relèvera lors de ses prochaines inspections les produits contractés et le mode d'organisation adopté par les organismes pour leur suivi.

¹ Le Cap est un contrat d'assurance garantissant à son acheteur un taux d'intérêt plafond sur une période déterminée.

4 Gestion locative et politique sociale

Le respect de la vocation sociale des organismes contrôlés par la Miilos, qui fonde leur mission d'intérêt général et justifie leur statut particulier, constitue une dimension essentielle du contrôle. Toutefois, il s'agit d'un sujet complexe, qui mêle le respect de procédures réglementaires et le respect d'objectifs aussi ambitieux que difficiles à enserrer dans des normes.

Sur les 1 725 observations recensées dans l'ensemble des rapports diffusés par la Miilos en 2006, près d'un quart porte sur la thématique de la politique sociale. Sur ce total 35 % concernent les attributions, 33 % les loyers et les charges, 19 % la gestion locative. Sur environ 160 organismes contrôlés dotés d'un parc locatif, 126 font l'objet d'observations avec une moyenne de 3 observations sur ce sujet.



©MEIATM/SC - 2005 Photo G. Cossay



©MEIATM/SC - 2003 Photo F. Rieger



©Shutterstock

A

La mission sociale des organismes est dans la grande majorité respectée : sur les 160 organismes concernés, 42 en ont fait leur point fort et pour 19 seulement, ce rôle est mal rempli (point faible). Certaines sociétés, qui ont développé une approche spécifique relative à l'accueil des populations les plus défavorisées, se démarquent même positivement.

Accès au logement

À titre d'exemple, une SA d'HLM a créé un service spécial dédié aux populations PLAI, ce qui a permis une action en direction des élus sur le logement des populations qui connaissent des situations sociales difficiles, un accompagnement social des familles et la réalisation d'un logement en quelques mois (hors délais administratifs).

À l'inverse, ce rôle social est très réduit chez quelques bailleurs, essentiellement des SA d'HLM qui se limitent à un simple respect des obligations réglementaires. La Miilos a observé que tout en respectant bien les plafonds réglementaires un organisme pouvait avoir un taux de bénéficiaires d'APL relativement bas ou que la production locative pouvait être en inadéquation avec la demande de logement. Une SA d'HLM présente cette dernière caractéristique : située dans un secteur économiquement déprimé, elle n'alloue qu'une offre locative très sociale insuffisante, et, en parallèle, propose une construction orientée vers le PLS ou le PLI. D'autres organismes enfin ont une production de logement en accession quasiment banalisée.

Les rapports de la Miilos s'efforcent d'évaluer le caractère plus ou moins social de l'occupation du parc. Or, les comparaisons sont loin d'être simples.

Les deux indicateurs d'occupation du parc social les plus couramment utilisés sont le taux de bénéficiaires d'APL et le niveau des revenus des locataires par rapport aux plafonds de ressources.

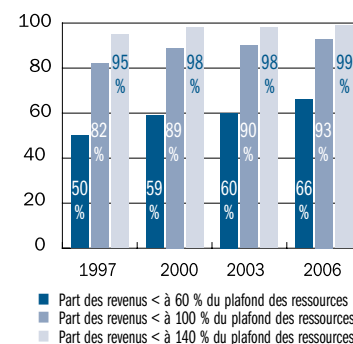
La comparaison dans le temps des statistiques de l'enquête occupation du parc social semble montrer une très forte progression des locataires les plus modestes (revenu imposable inférieur à 60 % du plafond de ressources) passant de 60 % en 2003 à 66 % en 2006. Or cette évolution résulte en partie d'un effet de barème : les plafonds réglementaires, indexés sur le SMIC, ont évolué nettement plus vite que les revenus imposables (22,5 % contre 11,7 % de 1999 à 2005).

Globalement, sur l'ensemble de la population française, l'USH estime que la part des ménages éligibles aux logements PLUS atteint aujourd'hui 71 %, avec une augmentation de sept points depuis trois ans.

À l'inverse, le relèvement ces dernières années du seuil de non-versement de l'APL a tendu à réduire, toutes choses égales par ailleurs, le pourcentage de ménages bénéficiaires. Les différences entre régions sont très importantes et les comparaisons entre organismes doivent être relativisées en tenant compte de l'échelon géographique le plus pertinent.

En Ile-de-France, un office et une SA d'HLM (spécialisée dans le logement des fonctionnaires), sont assez représentatifs d'une mauvaise pratique : ils n'hébergent que 18 % de bénéficiaires d'APL. Il en est de même pour une autre SA d'HLM : son ratio d'autofinancement s'élève à 37 % des loyers pour seulement 27 % de locataires bénéficiant de l'APL (32 % en moyenne Ile de France). En province, un office connaît un taux de bénéficiaires d'APL au sein du parc conventionné en forte diminution : 43 % en 1998, 36 % en 2004 et moins de 35 % en 2005.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL PAR RESSOURCES EN % DES PLAFONDS PLUS



Source : DGIHÇ OPS



©METATM/SC - 1996 Photo G. Conroy

Gestion de la demande

1

Dans une situation de marché du logement de plus en plus tendue sur certains territoires, des catégories de populations rencontrent des difficultés particulièrement fortes pour accéder à un logement social. L'égalité des chances des demandeurs, objectif explicite du CCH, devient une exigence de plus en plus pressante alors que le cloisonnement des dispositifs d'accès au logement social et la multiplicité des circuits d'attribution rendent cet objectif très difficile à mesurer.

LE NUMÉRO UNIQUE

Le dispositif du numéro unique, malgré ses limites relevées par le récent rapport du CGPC, vise à cette transparence. La Miilos examine systématiquement depuis plusieurs années déjà les conditions d'enregistrement du numéro unique par les organismes contrôlés. Elle constate une application du dispositif dans la majorité des cas mais déplore notamment les limites du système actuel, les difficultés et parfois même les réticences des organismes à loger certains publics défavorisés.

25 organismes ont reçu des observations sur la thématique du numéro unique. Seuls 2 SA d'HLM et 3 SEM n'ont pas mis en place le dispositif du numéro unique ou n'assurent que de manière incomplète son suivi. Deux SA d'HLM ont attribué des logements qui n'étaient pas préalablement pourvus d'un numéro d'enregistrement départemental, tout comme un office, pour lequel certaines attributions, correspondant au contingent de réservataires extérieurs, n'ont pas de numéro unique. Les autres observations relatives à la gestion de la demande sont fondées essentiellement sur le dossier locataire : des pièces justificatives contraires à la loi ou aux recommandations de la CNIL sont exigées des demandeurs. Rappelons que la loi « DALO » a précisé et modifié la liste des pièces qu'il est licite de demander à l'entrée dans un logement locatif.

LE RÔLE DES CONTINGENTS DE RÉSERVATION

Il se peut que la commission d'attribution ne soit pas en mesure de mettre en œuvre les priorités propres à l'organisme. Un axe examiné de près par les équipes de vérificateurs correspond aux marges de manœuvre réelles que l'organisme possède pour affirmer sa politique d'occupation du parc. En grande partie, le contingent réservataire (préfectoral avec 30 % de réservations réglementaires théoriques, 1 % logement, collectivités de rattachement avec un maximum de 20 % de réservations en contrepartie de garanties) peut les limiter considérablement.

Certains organismes réduisent spontanément leurs propres marges de manœuvre en commercialisant auprès des collecteurs du 1 % l'accès à des logements dont ils pourraient disposer librement ; il s'agit soit de logements n'ayant pas fait l'objet de conventions de longue durée qui relèvent de leur « contingent propre », soit de logements déjà réservés sur une longue durée qui viennent à se libérer et dont le réservataire ne propose pas de remplaçant dans un délai contractuel. Cette pratique incite les réservataires à être réactifs et peut constituer un apport financier non négligeable, mais elle a une base juridique contestable et peut avoir des effets pervers en particulier lorsqu'elle conduit à commercialiser des droits consentis au préfet ou à la commune. L'organisme est dans l'obligation réglementaire d'une part, d'exercer un suivi de ces réservations et d'autre part, de remettre à disposition du réservataire les logements libérés concernés par ces programmes. Aussi, en préalable à ce double contrôle, la Miilos s'assure que l'organisme a bien connaissance du poids des contingents respectifs et qu'il informe ces derniers sur les notifications des décisions de la commission d'attribution ainsi que sur la vacance des logements.

15 contrôles relèvent des dysfonctionnements sur l'application d'attributions aux contingents réservataires. Dans la majorité de ces cas, l'organisme n'a pu identifier la part de chacun des réservataires de son parc. Il est également souvent relevé que l'organisme ne respecte pas les réservations préfectorales et/ou accords collectifs départementaux prévus dans le cadre des conventions avec l'État.



©Ministère de l'Équipement/SC - Photo Y. Bougeon

Les commissions d'attribution : fonctionnement et transparence

2

Les bailleurs sociaux sont placés face à une double mission a priori difficilement conciliable. Ils doivent d'une part, répondre aux besoins des personnes aux ressources modestes et des personnes défavorisées et d'autre part, favoriser l'égalité des chances et la mixité sociale. La commission d'attribution de logements (CAL), obligatoire dans les organismes sociaux des SEM, dispose réglementairement du pouvoir de décision : c'est aussi théoriquement le lieu où cette contradiction doit être résolue.

DES DÉMARCHES POSITIVES

En tout état de cause, si certains organismes cherchent à s'affranchir du poids des réservataires, d'autres cherchent à enrichir la connaissance de leur parc pour gérer au mieux les attributions de logements vacants. Un office a ainsi créé une cellule qui réalise notamment des enquêtes sur les demandes de logement des locataires. L'utilisation d'un logiciel particulier a pour objectif de proposer des orientations en termes d'attributions assurant la mixité des quartiers. Citons également une association qui héberge une population défavorisée, tant en termes de ressources qu'en termes d'intégration sociale et dont elle a une connaissance approfondie. Un rapprochement intéressant s'est d'ailleurs opéré depuis quelques années avec la quasi totalité des bailleurs du département pour la gestion sociale des locataires les plus difficiles par le biais d'une association intermédiaire. Une autre démarche innovante de politique d'occupation du parc et de connaissance de la demande est réalisée dans une SA d'HLM : des conseillères commerciales se répartissent les groupes de logements qui présentent des difficultés de relocations (mauvaise image des sites par exemple ou éloignement géographique...) et y organisent diverses actions comme des journées « portes ouvertes » ou des rencontres avec des salariés d'entreprises implantées à proximité.

Dans ses contrôles, la Miilos veille à la garantie de transparence des attributions, le respect des prérogatives des réservataires et des orientations fixées par le conseil d'administration (CA). Ce sujet sera encore approfondi en 2007 avec l'inscription du thème " accès au logement " comme thème prioritaire d'inspection. En 2006, 95 observations ont été formulées à l'encontre de 76 organismes (sur 160) sur les procédures d'attribution.

Dans certaines situations, l'organisme contrevient systématiquement aux dispositions du CCH. Le cas le plus extrême est celui d'une SCP qui ne disposait d'aucune CAL. Deux autres SCP n'appliquent la procédure réglementaire que pour les logements neufs. Dans une SA d'HLM, la CAL est seulement informée et dans une autre le président a attribué directement 6 logements soit 10 % de l'échantillon.

UNE UTILISATION ABUSIVE DE LA NOTION D'URGENCE

Il arrive plus fréquemment que, sous couvert de l'urgence ou par fréquence insuffisante des réunions de la CAL, des logements soient attribués par les services avec information a posteriori. La Miilos a rencontré cette situation à 9 reprises. Trois organismes invoquant la nécessité de relouer rapidement certains logements (ZUS, préavis réduit) ont instauré un régime à deux vitesses sur certaines parties du parc. La Miilos a relevé l'absence de passages en CAL sur certains immeubles loués en bloc. Enfin, 8 organismes ne respectent qu'imparfaitement les prérogatives de la CAL qui fixe une liste de candidats agréés et n'attribue pas nominativement le logement.



UN RESPECT INSUFFISANT DES PRÉROGATIVES DES CAL

Il arrive aussi que la procédure formelle soit respectée mais que l'exercice des prérogatives de la CAL soit insuffisant («chambre d'enregistrement»). Cette situation est fréquemment rencontrée dans des régions à marché tendu, où la quasi totalité des logements fait l'objet de droits de réservation.

Dans bien des cas aussi, les règles de fonctionnement et d'organisation de la CAL ne sont tout simplement pas respectées : le CA n'a pas défini de règlement intérieur spécifique ; les règles de quorum et les orientations de la politique d'attribution ne sont pas précisées, voire non réglementaires.

Une SEM a des pratiques critiquables : le CA n'a pas désigné d'administrateur représentant des locataires à la CAL ; des attributions ont été décidées pendant une longue période unilatéralement par son président puis par un salarié de l'entreprise. Celui-ci fournissait à la commission la liste des ménages bénéficiaires d'un logement dans le mois précédent. Seuls les dossiers difficiles à traiter étaient soumis préalablement aux membres de la commission qui ne procédaient pas davantage à leur attribution formelle mais émettaient des avis de principe ou proposaient un traitement particulier ; ce mode de fonctionnement n'est conforme ni au CCH, ni au règlement départemental d'attribution, ni au règlement intérieur ; les principes fixés par le conseil d'administration, très succincts, ne traduisent pas une véritable politique de peuplement ; enfin, aucun bilan de l'activité de la commission n'est fourni au CA.

Une SA d'HLM a également attribué ou utilisé certains logements sociaux de manière non réglementaire (affectation à des communes, sans d'ailleurs qu'un contrat de bail ait nécessairement été établi) et le fonctionnement de ses CAL comporte des irrégularités. Une autre SA d'HLM en plus de quelques irrégularités sur la composition des CAL, loue en bloc à un syndicat intercommunal un immeuble de 7 logements sans aucune attribution nominative de chaque logement locatif.

DES CRITÈRES CONTESTABLES DE TRAITEMENT DES DEMANDES

Une autre SA d'HLM favorisait certaines pratiques susceptibles de générer des appréciations arbitraires ou des décisions discriminatoires. Elle avait ainsi constitué un document intitulé «politique d'attribution des logements», adopté par le conseil d'administration, dont les critères font référence à «l'harmonie entre les différentes composantes ethniques». D'autres critères, sans fondement légal, sont également introduits tels que la sociabilité, le comportement ainsi que la fixation d'un taux d'effort de 25 % maximum du revenu hors prestations sociales et familiales.

La Miilos de son côté est très attentive à la notification des refus d'attribution et à leur motivation. Dans deux cas, elle a contesté les motifs de refus : non résidence antérieure dans la commune pour un candidat PDALPD ou taux d'effort supérieur à 25 %. Cet examen ne donne toutefois qu'une vision étroite de l'application effective des priorités d'accès au logement social. En l'absence quasi générale de fichier commun de la demande et avec des circuits de gestion très cloisonnés, il est courant de ne pas avoir à notifier individuellement des refus. Le demandeur isolé n'a guère de visibilité sur ses chances réelles d'accéder à un logement social : le respect des priorités du CCH s'avère alors quasiment impossible à contrôler.

Notons, toutefois, que la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (La HAL-DE) est de plus en plus souvent saisie de plaintes concernant l'accès au logement privé ou social aussi bien sous l'angle de la discrimination que sous celui du respect de l'égalité des chances. Elle a ainsi estimé que le refus d'un candidat pour non-résidence antérieure dans la commune constituait une discrimination. Elle s'est également penchée sur la difficulté à appliquer la priorité prévue par le code au logement des handicapés. Elle a également décidé l'organisation d'une conférence de consensus pour tenter de faire émerger une définition partagée de la mixité sociale.

B

Politique des loyers et application du loyer solidarité

66 organismes (dont un tiers d'offices publics) présentent au moins une faiblesse dans leur gestion d'exploitation ou gestion locative. Des déficiences dans la gestion des impayés sont le plus souvent citées bien que, dans l'ensemble des contrôles 2006, cette dernière soit considérée comme bonne pour 60 % des organismes (et même très bonne pour 23 organismes). L'évolution des impayés est d'ailleurs constante ou décroissante dans 80 % des cas.

La Miilos a relevé 6 cas d'organismes pratiquant des hausses de loyers supérieures aux recommandations gouvernementales, mais, dans l'ensemble, les écarts sont modestes.

Le point suivant mérite cependant d'être souligné : dans une SA d'HLM, le conseil de surveillance et en particulier les représentants des locataires n'ont pas eu à se prononcer sur les décisions d'augmentation envisagées par le directoire, au vu d'une lecture des textes qui, dans le cas de sociétés à conseil de surveillance et directoire, laisse au seul directoire la responsabilité de délibérer sur ce point.

Par ailleurs, dans 49 organismes (près de la moitié sont des offices), des anomalies ou irrégularités dans la gestion des loyers et des charges ont été relevées. Outre les erreurs liées au décompte de la surface corrigée et à un nombre non négligeable d'exemples sur les régularisations de charges, le tiers des observations sont des dépassements de loyers conventionnels. Ces dépassements sont cependant ponctuels et minimes dans la majorité des cas.

La Miilos a également pu observer des pratiques différentes dans l'application du supplément de loyer solidarité (SLS) : le seuil de déclenchement du SLS (plafonds de ressources PLA majorés de 20 % à 60 %) tout comme les coefficients de dépassement à appliquer varient fortement selon les organismes.

À titre d'exemple, une SA d'HLM présente des irrégularités : initialement fondée sur les plafonds de ressources PLUS majorés de 50 %, la décision du déclenchement de l'application du SLS à partir de 20 % d'un plafond non réglementaire n'a pas été appliquée à une opération. Aussi, en plus d'erreurs dans le taux de dépassement, la comparaison des listes de l'organisme et des locataires éligibles au SLS a permis de montrer que certains locataires y ont échappé. De même, un OPHLM procède à des modalités de calcul du SLS irrégulières.

En tout état de cause, le pourcentage global de ressources que représente l'application du SLS pour les offices (0,21 %) comme pour les SA d'HLM (0,43 %) est dérisoire. On observe qu'en moyenne cela représente 64 euros par mois par assujetti d'un office et 117 euros par mois par assujetti d'une SA d'HLM, à comparer avec des loyers moyens de l'ordre de 250 €.

Gestion de proximité : qualité du service rendu aux locataires

En ce qui concerne la gestion locative, les vérificateurs de la Miilos considèrent qu'il serait nécessaire de la renforcer pour seulement 21 % des bailleurs.

Ces derniers observent également que le service rendu aux locataires est bon pour 63 % des organismes (il est insuffisant pour seulement 4,5 % des bailleurs). D'ailleurs, il ressort des missions de contrôle que les organismes s'équipent de plus en plus de logiciels de gestion des relations clients.

Ainsi, une SA d'HLM, qui présente la qualification Qualibail depuis 2003, lance des enquêtes de satisfaction (93 % de locataires assez ou très satisfaits) depuis 2004 et communique aux locataires les résultats ainsi qu'une synthèse des plans d'actions qui en résulte. L'organisation des personnels d'immeuble est un élément fort de la gestion de proximité et les tâches de ces derniers varient en fonction de la taille des cités et de leur environnement. La sécurité et le bon fonctionnement des installations techniques relèvent de leur responsabilité première. Un service d'astreinte téléphonique en dehors des horaires d'ouverture et sept jours sur sept est également en place. Par ailleurs, par la qualité de gestion de la régie d'entretien, le service rendu aux locataires est encore amélioré : deux autres offices et une SA d'HLM peuvent également être cités.



©Shutterstock



©Shutterstock

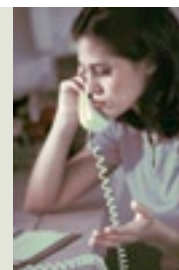


©Ministère de l'Équipement/DC - Photo G. Cosway

De bonnes pratiques

39 organismes parmi 160 ayant un parc locatif ont comme point fort une gestion de proximité efficace, dont plus de la moitié sont des offices et un tiers des SA d'HLM. D'une manière générale une très bonne implication des bailleurs est ressentie pour plus de la moitié. 4 organismes se distinguent particulièrement.

- Dans une SA d'HLM, les antennes locales gèrent le personnel de gardiennage qui bénéficie de larges compétences (traitement des réclamations, réalisation des états des lieux d'entrée), assurent la médiation avec les populations en difficulté et interviennent sur les réclamations que les gardiens n'ont pu résoudre. Outre ce dispositif, un médiateur, rattaché à la direction du patrimoine, traite les troubles de voisinage en liaison avec les autres services de la société et avec les interlocuteurs externes (police, services sociaux...).
- Dans un office, une enquête de satisfaction recensait 85 % de locataires satisfaits (sur le logement en général, les abords et les parties communes) mais aussi des mécontentements sur la gestion des ascenseurs ; le traitement des réclamations a été directement rattaché à la direction générale avec un tableau de suivi journalier, très complet. Ce suivi permet de vérifier qu'une réponse est apportée par le service compétent dans les 10 jours après réception de la réclamation. Le délai de dépassement y est également inscrit.
- Avec un parc supérieur à 5 000 logements, un OPHLM a une organisation de proximité qui repose sur trois intervenants : les gardiens aux missions traditionnelles (entretien, réclamations), les responsables de sites (5 au total avec une compétence territoriale couvrant 1 200 logements) qui, supérieurs hiérarchiques des gardiens, assurent la surveillance technique du patrimoine et gèrent « les points accueils ». Ces permanences de proximité, ouvertes le soir deux fois par semaine et le mercredi après-midi, permettent de recevoir les locataires sur des plages horaires compatibles avec leur vie familiale et professionnelle. Enfin, depuis fin 2003, l'office a recruté « un développeur de quartier » dont la mission dans les zones d'habitat social les plus difficiles et/ou impliqués dans les projets ANRU est de tenir des réunions en pieds d'immeubles et de jouer le rôle de médiateur pour prévenir des conflits de voisinage. Ce dispositif a été plébiscité par les locataires mais l'office, en même temps, peine à mobiliser les locataires pour faire vivre les 5 conseils locaux de concertation locative malgré les moyens matériels alloués (mise à disposition de locaux équipés).
- On peut également retenir la démarche d'une autre SA d'HLM (parc inférieur à 1 000 logements) qui, dans le cadre de sa démarche de qualité, a mis en place un contrôle de qualité des prestations des entreprises. L'agent de maintenance effectue une tournée hebdomadaire et note les dysfonctionnements éventuels ; un contrôle mensuel est réalisé par le responsable hiérarchique en présence du prestataire. Ce contrôle a abouti à la résiliation de deux contrats pour défaut d'exécution des prestations prévues.



©Adobe Image Library

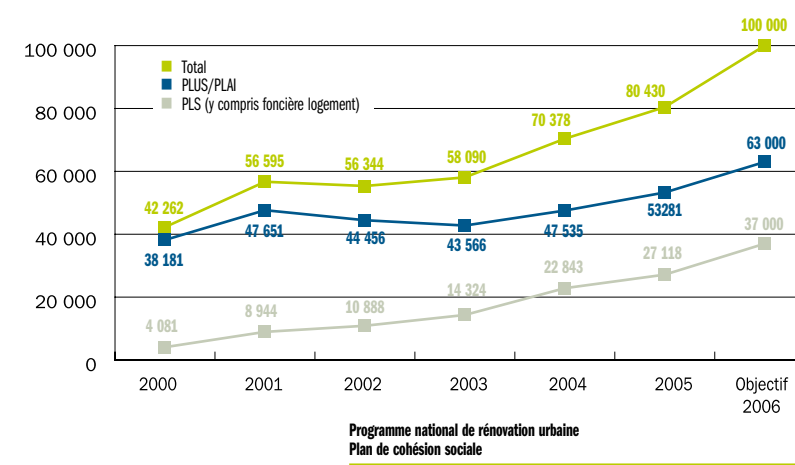
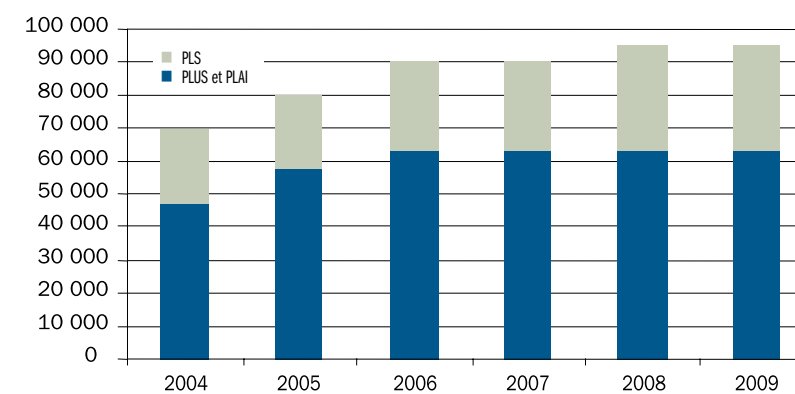
5 Stratégie patrimoniale des organismes

En réponse à une forte pression de la demande, les bailleurs sociaux HLM et SEM se sont engagés dans une double démarche ambitieuse de développement de leur offre locative (plan de cohésion sociale) et de renouvellement urbain (programme national de renouvellement urbain). La Miilos, qui s'était déjà intéressée en 2005 à la production d'offre nouvelle, a poursuivi et approfondi son analyse en 2006, en ajoutant un éclairage sur l'impact des premières opérations observées de renouvellement urbain. En particulier, la Mission s'est intéressée aux relations entre renouvellement urbain, maîtrise d'ouvrage et stratégie patrimoniale.

Entré en application dans le courant de l'année 2005, le Plan de cohésion sociale a permis la signature d'accords nationaux avec les fédérations des organismes HLM (USH) et des SEM pour la mise en œuvre du volet logement du plan. L'accord précise la participation du mouvement HLM et des SEM et leur fixe des objectifs quantifiés. Sur la période 2005-2009, l'USH s'est ainsi engagée à construire 390 000 logements et la fédération des SEM, 33 000 logements (hors reconstitution des démolitions ANRU).

La méthodologie d'évaluation de l'offre nouvelle

Politique de développement de l'offre nouvelle



Depuis 2005, la Miilos participe à l'évaluation de la contribution à l'offre nouvelle de logements sociaux en menant des contrôles ciblés visant à porter un jugement étayé sur la capacité financière et technique des organismes à développer une offre de logements locatifs sociaux. Une méthode de contrôle a été définie, testée dans un premier temps sur quelques organismes à partir de 2005, puis appliquée à plus grande échelle. À partir de mi-2006, la démarche a été appliquée à l'ensemble des contrôles portant sur des organismes gestionnaires de logements locatifs.

L'évaluation du développement de l'offre dans les contrôles porte tout à la fois sur l'aspect quantitatif de la production, les moyens de l'organisme ainsi que sur les éventuels obstacles internes ou externes susceptibles de compromettre les résultats escomptés.



Capacité à respecter les engagements pour l'offre nouvelle

2

Pour certains organismes, l'engagement est très supérieur à la production des 5 dernières années. Ces engagements doivent cependant être mis en rapport avec la capacité des organismes qui avaient très peu construit dans les années précédentes. Les exemples ci-contre témoignent des réalités variées en fonction des capacités réelles des organismes, de la demande de logements sur les zones où ils sont présents, et aussi des stratégies affirmées ou non pour le développement de leur parc.

Une SA d'HLM de province (5 000 à 10 000 logements) s'est fixé pour objectif de multiplier par plus de 5 son taux de construction qui passerait d'environ 50 logements par an sur la période 2001-2004 à plus de 250 sur la période 2005-2009. Bien que cet objectif apparaisse ambitieux, le contrôle a relevé que la société disposait d'un environnement local plus favorable que par le passé : elle a récemment renforcé son positionnement local tout en maintenant ses liens privilégiés avec un groupe ; son organisation adaptée et contrôlée assure une gestion patrimoniale et sociale de qualité ; elle a récemment renforcé et repositionné les moyens de la direction de la promotion ; sa situation financière très confortable et la rentabilité de son exploitation lui procurent les marges de manœuvre susceptibles de favoriser un développement nettement supérieur à sa production passée.

Pour un office de province (strate de 5 000 à 10 000 logements), les objectifs de production envisagés (près de 80 logements par an sur 2006-2008) apparaissent ambitieux par comparaison avec la production passée (40 logements par an sur 2001-2005) et en raison des problèmes d'organisation constatés au niveau de la maîtrise d'ouvrage. Ils restent toutefois insuffisants tant au regard des objectifs du plan de cohésion sociale fixés à 600 logements par an pour l'ensemble du département, qu'à celui de sa position de deuxième bailleur social du département (un tiers du parc locatif social).

Une SA d'HLM de province (strate de 5 000 à 10 000 logements) s'est dotée des moyens nécessaires à un accroissement important de son parc. La qualité de sa gestion et sa solidité financière lui permettent d'accompagner son développement dans de bonnes conditions. Les objectifs qui lui sont fixés dans le cadre du PCS (4 % par an) constituent un effort de progression significatif par rapport à son activité antérieure (2 % par an en moyenne sur 2001-2005). Cependant, ils restent nettement en retrait par rapport à ceux de deux organismes de taille comparable du département.

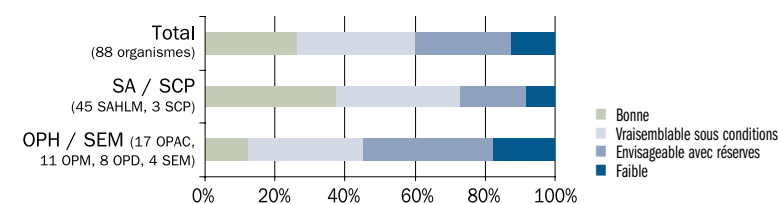
Pour un autre office de province (strate de 5 000 à 10 000 logement), deuxième bailleur d'un département, la production 2001-2005 est d'environ 40 logements par an. Le trop faible rythme de livraison de logements par l'organisme n'a pas permis de compenser les démolitions effectuées pendant la même période. Les objectifs de développement fixés dans le PSP (près de 1 000 logements entre 2006 et 2010) sont financièrement réalisables mais nécessiteront une amélioration de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

Une SA d'HLM de province dispose d'environ 4 000 logements dispersés sur l'ensemble d'une région. La société n'a pas construit depuis 1998 et n'a pas encore fixé d'objectifs de développement pour les prochaines années, alors même qu'elle dispose de capacités techniques et financières suffisantes pour un développement conséquent de son parc. Le contrôle a identifié les difficultés de gouvernance de la société comme cause de l'absence de stratégie de développement.

Les freins externes au développement de l'offre nouvelle

3

De manière générale, la perception par la Miilos de la probabilité d'atteindre les objectifs se répartissait ainsi :



Les objectifs paraissent pouvoir être atteints, éventuellement sous conditions, dans 60 % des contrôles. Le pourcentage est cependant plus fort pour les SA d'HLM (plus de 70 %) que pour les offices et les SEM (moins de 50 %).

Le rapport d'activité 2005 avait permis, à partir d'un premier échantillon d'analyser les politiques de développement de l'offre nouvelle en fonction de la taille des organismes, de leur situation financière et de leur organisation (notamment pour l'acquisition foncière et la maîtrise d'ouvrage). Le développement qui suit complète cette analyse essentiellement sur les freins externes à l'organisme.

LE FONCIER

Dans le contexte particulièrement tendu du marché du logement, le foncier continue à être cité comme le principal frein à l'atteinte des objectifs. Cet obstacle a été relevé dans plus de 40 % des contrôles où le développement de l'offre a fait l'objet d'une évaluation particulière. Il est particulièrement invoqué pour les SA qui ne bénéficient pas autant que les offices du soutien des collectivités locales pour obtenir du foncier.

A contrario, le contrôle d'un office a relevé qu'aucun projet de construction n'était proposé à la programmation au-delà de 2006, alors que l'organisme présente une situation financière confortable. Mais l'organisme ne disposait en juillet 2006 d'aucune réserve foncière. Ce cas illustre la divergence entre une position du conseil d'administration qui pose le principe d'un apport de foncier gratuit et l'attitude des collectivités locales, notamment celles où les besoins en logements sont les plus importants, qui acceptent de plus en plus difficilement d'apporter gratuitement le foncier nécessaire à la réalisation d'opérations d'habitat social.

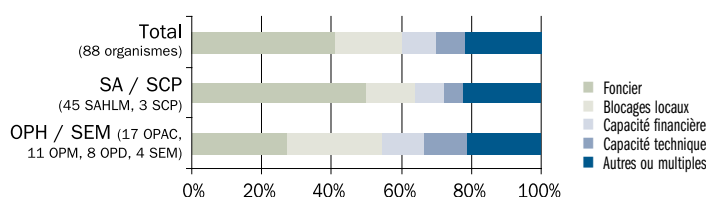


©METATM/SDC - 1996 Photo G. Croisy

LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Des blocages liés au contexte particulier des collectivités locales peuvent paradoxalement apparaître dans le cas d’organismes liés à des collectivités (offices ou SEM).

Le principal facteur qui peut faire obstacle à l’atteinte des objectifs du PCS est :



Les difficultés de type « blocages locaux » peuvent être illustrées par des exemples divers :

certains offices sont implantés sur des communes aux possibilités de développement réduites et ayant déjà un taux élevé de logements sociaux

Le cas d’un petit office (moins de 1 000 logements – Ile-de-France) illustre la situation d’un petit organisme municipal sur un territoire déjà largement pourvu en logements sociaux. La ville comprend environ 12 000 logements locatifs sociaux, soit un taux de logements sociaux de 40,7 % répartis entre neuf bailleurs. Créé en 1958, l’office dispose d’un patrimoine locatif qui représente moins de 5 % du parc de logements locatifs de la commune. La dernière opération livrée date de 2001 et l’office n’a pas de stratégie de développement. Le projet de PSP qui devait être présenté au CA en juin 2006 ne comportait pas à la date du contrôle de projet d’offre locative nouvelle. Pourtant, l’analyse de l’exploitation a montré que l’autofinancement net de l’office était très satisfaisant sur la période étudiée (environ 15 % du chiffre d’affaires entre 2002 et 2004), comparé à la médiane des offices de l’Ile-de-France (6 %).

Un deuxième office, créé en 1926, illustre cette situation (strate de 1 000 à 5 000 logements – Ile-de-France). Son patrimoine, composé d’une trentaine de programmes, est uniquement communal et est réparti sur presque tout le territoire de la ville. Il ne possède pas de logements en ZUS et n’est impliqué dans aucun projet ANRU. Il évolue en première place avec d’autres bailleurs sociaux sur un territoire très restreint (207 hectares), qui concentre une forte densité de population (42 000 habitants). En 2003, le parc social représentait plus de 21 % des résidences principales ; il est aujourd’hui un peu en deçà de 20 %. Le taux de croissance du parc de l’office depuis le dernier contrôle est nul et il n’a pas été signé de contrat d’objectifs dans le cadre du plan de cohésion sociale.



©Shutterstock

Un troisième office de province (plus de 10 000 logements) possède un parc de logements locatifs sociaux intégralement localisé sur une commune qui compte près d’un tiers de logements sociaux. L’élargissement du territoire d’intervention effectif de l’office à la communauté d’agglomération, secteur sur lequel se situent les principales opportunités de développement, est conditionné par une décision politique encore prématurée. Dans ce contexte, le contrat d’objectif en cours de signature fixe à l’office des engagements relativement modestes (moins de 1 % par an en moyenne).

décalage entre la stratégie et les besoins locaux

Une SA d’HLM dispose d’un parc d’environ 10 000 logements dans une agglomération urbaine de province. À moyen terme, il n’y a pas d’obstacle interne à la réalisation de l’objectif de production qu’elle s’est fixé : situation financière saine, opportunités foncières nombreuses et capacité des entreprises du bâtiment à accompagner son développement. La société affiche une hausse récente du nombre de logements financés et mis en service, correspondant à l’objectif fixé. Le contrôle a cependant souligné un frein potentiel à la réussite de cet objectif : les contraintes de répartition des crédits de l’État délégués aux collectivités territoriales. La société y est particulièrement sensible du fait de sa dépendance à l’égard de la dotation de la zone géographique où elle se cantonne.

D’atout, l’ancrage local pourrait se transformer en handicap en rendant difficile un redéploiement géographique, en concurrence avec d’autres organismes souvent de plus grande taille, déjà implantés et avec des groupes porteurs de stratégies d’expansion.

Une autre SA d’HLM de province (strate de 5 000 à 10 000 logements) pourra atteindre l’objectif de production fixé en nombre de logements. Elle dispose en effet des moyens financiers nécessaires. L’organisation mise en place, notamment celle du service technique, ainsi que le mode de prospection foncière, paraissent adaptés aux ambitions de développement. Par contre, les engagements qualitatifs du contrat d’objectifs relatifs aux zones d’intervention ne seront pas entièrement remplis. Il s’agit notamment de construire dans des zones à forte demande. Or, la société s’oriente vers des secteurs où la faisabilité est la plus grande, notamment du fait du faible coût du foncier. Il conviendrait qu’elle redéveloppe un partenariat avec les collectivités territoriales concernées afin de recentrer ses objectifs sur les zones où les besoins sont les plus forts. Suite à ce contrôle, la société a annoncé dans ses réponses sa décision de recentrer son activité sur les zones à forte demande et les premières acquisitions foncières importantes devaient être possibles dans le deuxième semestre 2006.

L'augmentation rapide de l'offre implique souvent d'autres moyens que la construction neuve traditionnelle et certains organismes se sont engagés dans des politiques volontaristes d'acquisition soit de patrimoine existant, soit par la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). Il a ainsi été constaté dans une quinzaine de contrôles en 2006 que les organismes faisaient de plus en plus appel à la VEFA, notamment les organismes suivants :

- après une longue période de faible activité de maîtrise d'ouvrage en construction neuve, une SA d'HLM de province (strate de 5 000 à 10 000 logements) prévoit de faire passer le nombre de mise en location de 2 % en moyenne entre 2001 et 2005 à 6 % pour la période 2006 à 2009. Très marginales jusqu'en 2005, les acquisitions en VEFA représentent un quart des logements à livrer en 2006 et 2007 ;
- afin d'accroître ses capacités de développement, un office de province (strate de 5 000 à 10 000 logements) a recours aux VEFA : 8 logements réalisés et 46 en cours pour un coût acceptable à comparer aux livraisons réalisées en 2003-2005 (158 logements) et aux prévisions (57 en 2006 et 292 en 2007). L'imposition par la ville d'un quota de 20 % de logements sociaux entraîne effectivement un fort développement de la VEFA jusqu'à 15 % de la production de logements à loyers modérés sur l'agglomération.

Pour une SA d'HLM de province (strate de 5 000 à 10 000 logements), les prévisions de livraisons 2006-2009 sont relativement élevées : près de 680 logements (soit 170 par an). Les acquisitions en VEFA pourraient représenter jusqu'à 24 % des mises en location. Le contrôle des coûts de ces opérations n'appelait pas d'observation.

Depuis 2003, une autre SA d'HLM de province (strate de 1 000 à 5 000 logements) s'est lancée dans la réalisation d'opérations locatives achevées en VEFA ; elles représentent 54 % des livraisons des trois dernières années (soit 160 logements de 2003 à 2005). Pour la période 2006-2007, il est prévu des acquisitions en VEFA jusqu'à 29 % des mises en location (sur 500 livraisons prévues). Le contrôle des coûts montre que le coût moyen des opérations en VEFA pouvait être à 10 % au-dessus des coûts moyens mais aussi pour certaines en dessous.

Un OPHLM de province (strate de 5 000 à 10 000 logements) s'est engagé dans une opération de rénovation urbaine et prévoit la mise en service de 430 logements, dont 86 individuels, à l'échéance prévisionnelle 2008. Les programmes nouveaux ne sont pas tous envisagés sur site. La majeure partie des opérations de construction serait réalisée en VEFA. L'attention de l'office a été attirée par le contrôle sur le fait que l'office ne peut acquérir en VEFA qu'une part minoritaire d'un programme et qu'il est important qu'il préserve ses prérogatives de maître d'ouvrage.

Ce dernier contrôle a été l'occasion de rappeler que la VEFA devait rester accessoire par rapport à l'activité classique de constructeur de l'organisme (circulaire UHC/FB12 n° 2000-42 du 13 juin 2000 modifiée par la circulaire UHC/IUH2/4 n° 2001-19 du 12 mars 2001).



Si, dans la plupart des contrôles, les stratégies de développement du patrimoine n'ont pas appelé d'observation quant à la vocation sociale de l'offre nouvelle, il apparaît utile de citer deux exemples où l'offre nouvelle a été particulièrement réduite en ce qui concerne le parc très social.

Deux SA d'HLM d'une agglomération de province, dont les parcs sont compris entre 1 500 et 5 000 logements, font partie, avec une SCP et une société immobilière filiale d'un collecteur du 1 %, d'un groupement de fait. Elles partagent également une partie de leur personnel, dont le directeur. Toutes deux disposent d'une bonne situation financière et dégagent un autofinancement élevé. Elles ont toutefois consacré l'essentiel de leurs moyens au renforcement de leur rentabilité, au détriment de la production de logements. Ainsi, de 2000 à 2004, les deux SA ont limité leur production à une vingtaine de logements l'an en moyenne. Pour la période 2005-2009, elles ont prévu de doubler leur rythme de construction, mais cet objectif n'est pas encore à la hauteur de leurs possibilités financières. Par ailleurs, leur vocation sociale est peu affirmée. Ainsi la part de parc social (PLATS et PLAI) représente 1 % du parc de l'une des SA d'HLM (contre 3 % en moyenne pour les SA d'HLM d'après l'enquête PLS 2003). Or, la société ne prévoit de construire qu'un seul PLA Insertion sur 2005-2009. De plus, des logements récents ont été financés sur fonds propres ou prêts bancaires sans condition de ressources ni de loyers pour les locataires. L'organisme s'est engagé, suite au contrôle, à proposer au conseil d'administration de délibérer sur un plafond de ressources à respecter pour ces groupes « atypiques » dans leur financement d'origine. Il a été noté par ailleurs que les deux SA d'HLM partagent leur maîtrise d'ouvrage.

Dans une autre agglomération de province, une SA d'HLM (strate de 5 000 à 10 000 logements) détient avec environ 8 000 logements plus des 2/3 des logements sociaux de la ville. Contraint par la faible disponibilité foncière sur l'agglomération, l'organisme n'a pu augmenter son parc que de 0,3 % en moyenne annuelle entre 2000 à 2005. Le plan stratégique de patrimoine adopté fin 2004 prévoit une augmentation nette du parc de 1 340 logements sur 15 ans (soit une augmentation moyenne de 1 % par an), en partie à l'extérieur de la commune. Par l'étude des données d'occupation du parc de l'organisme, le contrôle a montré que le peuplement était caractérisé par une faible représentation des plus démunis et que la politique d'attribution envers les populations les plus défavorisées était peu volontaire. Il souligne également que les orientations du plan stratégique du patrimoine de « diversifier son offre » par une offre orientée PLS/ PLI ne permettront pas d'inverser cette tendance.

- 2 Nogent sur Oise, Amiens
- 8 Canteleu, Val de Reuil, Saint-Etienne du Rouvray, Le Havre, Elbeuf, Rouen, Evreux, Pont-Audemer
- 4 Hérouville, Caen, Colombelles, Cherbourg
- Antony, Arcueil, Argenteuil, Aulnay sous Bois, Cergy, Chanteloup, Champigny(x2), Clichy Montfermeil, Corbeil-Essonnes, Epinay sur Seine, Evry, Garges-Lès-Gonesse(x2), Gennevilliers, Gonesse, la Courneuve, Goussainville, Mantes, Meaux, Montereau, Montgeron & Vigneux, Orly, Pantin, Pierrefite, Rueil, Sainte-Geneviève des Bois, Sartrouville, Sevran, St Ouen l'Aumône, Stains(x3), Trappes, Villeneuve-la-Garenne, Villiers-le-Bel, Les Ulis, Bondy, Draveil, Bagneux, Les Mureaux, Ecqueville, Athis Mons, Vitry, Grigny 2, Grande Borne, Coteaux de l'Orge, Saint-Denis
- 48
- 4 Brest, Lorient, Quimper, Saint Brieuc
- 5 Nantes, Angers, Cholet, Trélazé, Le Mans
- 7 Bourges, Blois, Châteaurox, Tours, Dreux Vernouillet, Orléans, Chartres
- 3 Rochefort, Poitiers, Angoulême
- 8 Bordeaux, Cenon, Bassens, Lormont, Floirac, Bègles, Pau, Lormont
- 3 Montauban, Tarbes, Toulouse
- 5 Béziers, Montpellier – Petit Bard, Nîmes, Perpignan, Carcassonne
- 1 Bastia
- 9 Avignon, Nice, Marseille Flamands, Marseille – Plan d'Aou, La Seyne, Toulon, Marseille (3x)
- Saint-Etienne, Romans, Lyon-Duchère, Rilleux, Vénissieux, Vaulx-en-Velin, reconstitution logements aggro, Lyonnaise, Chambéry, Roanne, Le Chambon Feugerolles, Grenoble(x2), Aggro Lyonnaise 2ème tranche (x7)
- 19
- 3 Montluçon, Clermont-Ferrand, Moulins Yzeure
- 4 Dijon, Auxerre, Le Creusot Montceau, Chalon sur Saône
- 5 Agglo de Montbéliard, Besançon, Dôle, Belfort (x2)
- 4 Strasbourg – Neuhof, Mulhouse, Colmar, Strasbourg La Meinau
- 6 Epinal, Fameck, Saint Dié, Metz, Woippy, Nancy
- 7 Charleville Mézières, Epemay, Reims, Saint-Dizier, Sedan, Vitry le François, Troyes
- Maubeuge, Hem Roubaix, Douchy les Mines, Pecquencourt, Arras, Boulogne, Le Portel, Lens, Avion, Valenciennes, Lille, Beuvrages, Hautmont, Grande Synthe, Wattrelos, Fourmies, Jeumont, Calais, Dunkerque
- 19
- 3 Saint-Benoît, Fort de France, Pointe-à-Pitre

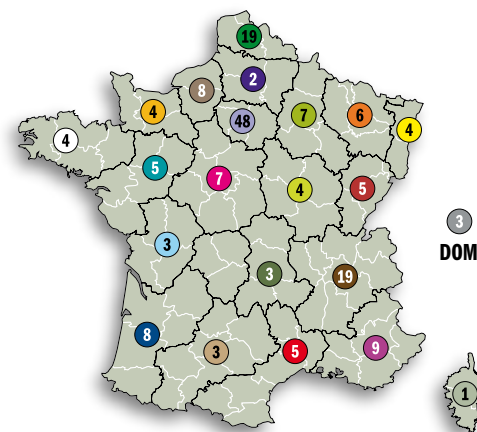
De nouveaux défis pour la maîtrise d'ouvrage

1

Politique nationale de rénovation urbaine

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a été mis en place en 2003 et vise à restructurer les quartiers les plus en difficultés, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable. Ce programme insère les actions sur les logements sociaux (la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements) dans des opérations plus vastes et complexes d'aménagement urbain réalisées par les collectivités locales, comprenant la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics, ainsi que des actions en matière de développement économique et commercial.

Cette démarche qui s'est d'abord fixé l'objectif de rénover 162 quartiers prioritaires concerne déjà plus de 500 quartiers. Au 1^{er} mars 2007, 177 conventions avaient été signées par les collectivités locales avec l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine et 244 projets avaient été passés en comité d'engagement.



Source ANRU, au 1^{er} mars 2007

Nombre de logement programmés (Projets présentés au CE)	
Production LS	99 467
Réhabilitations	211 140
Déconstructions	101 261
Résidentialisation	231 956

TROIS ILLUSTRATIONS DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La rénovation urbaine est une contrainte forte sur le développement de l'offre nouvelle pour les organismes qui souhaitent s'engager dans l'accroissement de leur parc. Elle nécessite une mobilisation accrue des équipes.

Un office de province (strate de 5 000 à 10 000 logements) est fortement mobilisé sur le dossier de renouvellement urbain. Il a par ailleurs connu ces dernières années une activité de construction réduite qui n'a pas compensé les démolitions réalisées en ZUS. Cette légère réduction du parc locatif et la diminution des taux de rotation ont entraîné une baisse de l'offre de logements disponibles alors que la demande croissait régulièrement sur l'agglomération. Des objectifs de production de logements locatifs sociaux plus ambitieux (535 logements entre 2005 et 2007) étaient, au moment du contrôle, en cours de contractualisation avec l'État dans le cadre du plan de cohésion sociale. Ils sont tout à fait réalistes pour un organisme de cette taille sur un marché tendu.



La réorganisation des services, le recrutement d'agents affectés au développement, dont 4 personnes exclusivement dédiées au dossier ANRU, donnent les moyens humains à l'OPAC d'assurer un suivi efficace du projet de rénovation sans réduire la capacité de développer l'offre nouvelle.

Pour un deuxième office en Ile-de-France (strate de 1 000 à 5 000 logements dont 60 % en ZUS), la dernière opération neuve date de 1999. Il n'a pas non plus été signé de contrat d'objectif dans le cadre du plan de cohésion sociale. Le projet ANRU devrait initier une ère nouvelle pour l'office concernant le développement de son patrimoine. L'organisme est en effet impliqué dans deux grands projets :

- le premier ciblé sur un quartier est un projet récemment validé où l'office et sa direction se sont fortement impliqués depuis 2004, aux côtés de la ville et des autres bailleurs, pour désenclaver le quartier et lui donner une nouvelle image. Le projet consiste en la démolition de 660 logements, la réhabilitation lourde, ainsi que la résidentialisation de 262 logements. L'organisme devrait avoir la charge de reconstruire 685 logements (l'objectif initial était de 1,5 logement construit pour 1 logement détruit) répartis sur une dizaine de sites ;
- le deuxième concerne un groupe situé en centre-ville qui ne comporte ni démolition ni construction nouvelle, mais une restructuration complète des intérieurs. La moitié est financée par l'ANRU, dans la mesure où elle aidera au relogement des habitants devant quitter le site du premier projet.

Ayant mené une politique active de reconstitution de ses fonds propres depuis 2001 et s'étant entouré des compétences nécessaires (architecte), il devrait être dorénavant en mesure de construire et d'acquérir des logements. L'analyse prévisionnelle montre que l'office devrait ainsi réaliser un équilibre juste suffisant pour mener à bien les importantes restructurations et améliorations de son patrimoine et reconstituer par la suite ses fonds propres grâce à un autofinancement net en redressement. L'office a également fait un travail de grande qualité pour accompagner les locataires dans ce projet de renouvellement urbain. Cette opération permet à l'office de se mobiliser autour d'un projet porteur et d'acquérir une nouvelle image de marque.

Un troisième office de province (plus de 10 000 logements) présente une organisation fonctionnelle du service de maîtrise d'ouvrage, une bonne maîtrise des processus de production et de financement et l'intégration de la démarche haute qualité environnementale dans ses productions, qui lui permettent de livrer des programmes de logements locatifs sociaux de qualité, à des prix de revient corrects. La mise en place d'une fonction prospection foncière devrait permettre à l'office de saisir toutes les opportunités nécessaires au développement à moyen terme de l'offre de logements sous réserve que cette unité soit confortée dans son fonctionnement et pérennisée. Néanmoins, avec l'arrivée des programmes liés au renouvellement urbain, la seule incertitude réside dans la livraison des programmes dans des conditions satisfaisantes de délai. La charge générée par les opérations ANRU est lourde et représentera 40 % de l'activité. Les pratiques de suivi interne et de management de projet devront être renforcées ainsi que la concrétisation des actions envisagées par l'office et visant à améliorer ses capacités de production.



©MTEH/SIC - 2003 Photo F. Roger

Une articulation à renforcer entre les projets de rénovation urbaine et la stratégie patrimoniale

2

La perspective de l'inscription d'un quartier dans un projet cofinancé par l'ANRU peut conduire l'organisme à ralentir ses efforts de maintenance dans l'attente d'une acceptation de son dossier. Elle peut aussi perturber la cohérence du phasage des opérations de réhabilitation du patrimoine de l'organisme.

Depuis 1999, un office de province (strate de 1 000 à 5 000 logements) a préparé, en partenariat avec la ville, une opération de renouvellement urbain qui appelle plusieurs observations de la Miilos :

- le financement de l'opération de renouvellement urbain n'était pas finalisé en septembre 2006. Le dossier examiné en décembre 2006 était encore incomplet (en attente de la participation financière de la Région) ;
- le phasage de la première tranche de l'opération de renouvellement urbain proposée par la municipalité n'intègre pas la démolition de deux tours dont le taux de vacance s'élève à 46 %, ni le traitement d'une résidence (taux de vacance de 45 %). Le phasage proposé par la municipalité devrait être remis en cause, car il pourrait faire peser un grand risque en matière de sécurité, de coût et de qualité de service aux locataires, pour les ensembles présentant de tels taux de vacance.

Une SA d'HLM de province est gestionnaire de plusieurs centaines de logements dans un bâtiment classé IGH. Le bâtiment et le quartier qu'ils constituent ont fait l'objet, depuis le début de l'année 2003, d'une vaste étude commandée par la communauté urbaine. Bien que n'étant pas classés en zone urbaine sensible, ils ont été rattachés au contrat de ville. La visite de patrimoine a relevé que les parties communes souffraient d'une insuffisance en matière d'entretien courant, situation déjà constatée et signalée lors du précédent contrôle. Les halls d'entrée sont spécialement concernés avec la détérioration des faux plafonds, le fonctionnement aléatoire des digicodes, des vitres fêlées... Certains travaux initiés ne sont pas finalisés. La société a déclaré devant les représentants de l'État au niveau local ne pas vouloir entreprendre la réhabilitation du quartier en dehors d'un projet global préalablement défini. Le contrôle a cependant fait observer que le futur projet de réhabilitation ne devait pas conduire la société à différer depuis plusieurs années des travaux de maintien des parties communes dans un état d'usage courant convenable et a recommandé que les travaux de réhabilitation soient lancés dans les meilleurs délais, sans être conditionnés à la prise en compte ou non du dossier sur le projet global par l'ANRU.

Le contrôle a aussi souligné que les simulations de la société montrent que l'équilibre d'exploitation de l'opération est assuré avec l'affectation de 3 M€ de ressources non rémunérées : fonds propres, reprise sur PGR ou subventions.

C

Le rôle des plans stratégiques de patrimoine

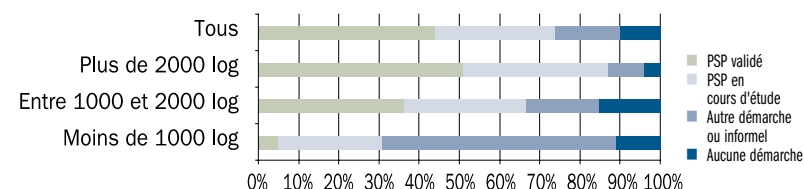
Ces documents stratégiques, qui doivent fixer des options claires sur le moyen et long terme (5 à 10 ans), sont définis dans leur cadre général par des circulaires annuelles du ministère chargé du logement. La première circulaire, datée du 31 mai 2002, précisait les méthodes d'élaboration prenant en compte tous les aspects sociaux, financiers, urbains, techniques et se décomposant en quatre phases successives (diagnostic, enjeux, orientations et arbitrage final).

L'adoption progressive des PSP

1

Les rapports d'activité de 2003, 2004 et 2005 soulignaient la lenteur du processus engagé. Ainsi, seuls 36 % des organismes avaient en 2004 un plan stratégique de patrimoine (PSP) validé et 28 % un PSP en cours d'étude.

En 2006, ces proportions ont légèrement augmenté avec 44 % de PSP validés et 30 % de PSP en cours d'étude. Il faut cependant souligner que les proportions sont très supérieures pour les organismes contrôlés de plus de 2 000 logements, puisque plus de 85 % de ces organismes ont un PSP validé ou en cours d'étude. Ce pourcentage se réduit à moins de 70 % pour les organismes qui gèrent entre 1 000 et 2 000 logements et tout juste 30 % pour les organismes de moins de 1 000 logements. Par contre, si l'on tient compte des dispositifs de planification stratégiques plus informels et dans certains cas plus adaptés à la taille de ces organismes, l'absence de programmation stratégique du patrimoine n'est citée que dans moins de 15 % des organismes, quelle que soit leur taille.



Rôle de l'analyse prévisionnelle et projets ANRU

2

ABSENCE D'ANALYSE PRÉVISIONNELLE

Pour un office de province (strate de 5 000 à 10 000 logements), une anticipation mal coordonnée du projet ANRU entraîne une vacance qui dégrade la rentabilité de l'exploitation, en l'absence de PSP et alors même que l'on constate un déficit d'entretien. Selon les estimations qui ont pu être faites, les projets de l'office supposent que 10 millions d'euros de fonds propres soient dégagés à l'échéance 2008, à comparer aux 5 millions d'euros disponibles.

Pour un autre office de province (plus de 10 000 logements) et faute de politiques cohérentes, les interventions sur le parc n'ont pas été optimisées. On constate, de ce fait, un retard de grosse maintenance. L'organisation de la direction technique témoigne par ailleurs d'une approche segmentée de l'activité. L'absence de diagnostic et de PSP ne permet pas de garantir la pertinence des projets envisagés par l'office.



©MENTIM/SIC - 1997 Photo B. Suard

ACTUALISATION FINANCIÈRE INSUFFISANTE

Un office public communal en Ile-de-France (strate de 5 000 à 10 000 logements) est un acteur important du logement social de la ville qui est très présente dans la définition des orientations stratégiques de l'organisme, notamment par le biais du projet de rénovation urbaine.

L'office dispose d'une analyse financière réalisée en 2003 par un consultant extérieur. Une première actualisation a été réalisée en juin 2004 pour mieux appréhender la situation, au fur et à mesure de la mise en place de l'opération de rénovation urbaine. Selon cette analyse prévisionnelle non-actualisée depuis, la poursuite du programme de réhabilitation, d'amélioration et d'entretien du patrimoine réduira fortement la rentabilité de l'office à partir de 2006. Elle pourrait même devenir négative à compter de cette période et l'équilibre financier de l'organisme fragilisé compte tenu du programme important de rénovation urbaine auquel il sera confronté. L'office rencontrerait alors de réelles difficultés financières.

L'analyse ne tient cependant pas compte de la décision récente du report de la réalisation de la phase 2 du projet ANRU ni des constructions nouvelles envisagées. L'office attribue ce retard d'actualisation à la mise en place récente de nouveaux outils de gestion financière, à l'impact de la réforme comptable sur les provisions aux amortissements et enfin aux incertitudes sur le financement de l'opération de rénovation par l'ANRU ainsi que sur son périmètre définitif.

Un PSP est nécessaire notamment pour outiller l'organisme en vue de négociations pour la définition de projets importants concernant son patrimoine, tels que les projets de rénovation urbaine.

Un OPAC de province (5 000 à 10 000 logements) ne dispose pas d'analyse prévisionnelle, alors même qu'il s'est engagé dans un ambitieux programme de renouvellement urbain et a signé un contrat d'objectif. L'analyse prévisionnelle sommaire de la rentabilité de l'organisme réalisée pendant le contrôle à partir de données communiquées par l'OPAC indique " au fil de l'eau " (mais en intégrant les nouveaux logements prévus dans le cadre de l'ANRU) une dégradation de l'autofinancement net, du fait d'une probable diminution des produits financiers selon les prévisions budgétaires de l'office.

L'OPAC justifie de ne pas mener d'étude prévisionnelle par l'incertitude sur le calendrier de la rénovation urbaine dont le démarrage a été reporté à plusieurs reprises. L'organisme conclut ainsi dans sa réponse : « Faire de l'analyse prévisionnelle dans ces conditions relève de l'art divinatoire ». Ce déficit d'outils prévisionnels ou d'études ne permet pas à l'OPAC de définir et d'arrêter une stratégie (plan stratégique de patrimoine, connaissance des besoins en logements sur le département, analyse prévisionnelle...). Dans ces conditions, l'OPAC semble plus tributaire des partenaires externes (collectivités locales notamment) que réel pilote de son programme. Cette position freine une politique plus dynamique, que sa bonne situation financière lui permettrait d'assurer, notamment en matière de développement de l'offre.

6 Comptabilité et situation financière



A

Répartition globale des observations par type d'organisme

Les organismes, pour lesquels au moins une observation comptable ou financière a été formulée lors des contrôles de la Miilos en 2006, représentent un total de 155 :

	SA d'HLM	Offices et OPAC	SEM	Autres (assoc., SACI, SCP)	Total
Organismes existants au plan national	294 23,5 %	286 23 %	243 19,5 %	426 34 %	1249 100 %
Organismes contrôlés en 2006	73 25%	68 24%	14 6%	34 8%	189 15%
Organismes ayant fait l'objet d'observations comptables et financières	63 41 %	59 38 %	9 6 %	24 15 %	155 100 %

Cet échantillon est, pour les SA d'HLM, les offices et les SEM, globalement représentatif au regard de l'ensemble des organismes nationaux de logement social.

B

Répartition globale des observations par nature et par type d'organisme

Sur un total de 1 726 observations, le nombre total d'observations comptables et financières s'élève à 411, soit, comme en 2005, un peu plus de deux observations sur ce sujet sur dix formulées dans un rapport de contrôle, réparties comme suit :

NATURE	NOMBRE D'OBSERVATIONS				
	Totaux par thème	SA	Offices	SEM (asso scp..)	Autres
tenue générale et anomalies des comptes	172	58	80	12	22
situation financière bilantielle	17	6	6	2	3
situation financière d'exploitation	48	11	23	4	10
cotisation CGLLS	90	43	42	4	1
divers	84	27	49	3	5
Total d'observations	411	145	200	25	41
Nombre d'organismes contrôlés	155	63	59	9	24
en moyenne par entité	2,6	2,3	3,4	2,5	1,7

On constate en moyenne largement moins de trois observations par entité concernée (411 pour 155 organismes contrôlés), ce qui constitue une amélioration incontestable par rapport à 2005, en particulier pour les SEM ; en revanche, les offices constituent encore la famille d'organismes la plus souvent citée dans les rapports.

Tenue de la comptabilité

Les opérations résultant de l'activité des organismes de logement social trouvent leur expression au travers des documents comptables de synthèse tels que le bilan, le compte de résultat et l'annexe réglementaire. Ces documents, normalisés avec précision pour les organismes d'HLM, permettent d'éclairer les dirigeants sur les décisions financières à prendre. Il en résulte que la fiabilité de la tenue des comptes est un des objectifs privilégiés des contrôles réglementaires de la Mission d'inspection.

Typologie
des observations
comptables
les plus courantes

1

La typologie des observations rencontrées est constante par rapport aux années précédentes. Les situations demeurent en revanche toujours hétérogènes et de gravité différente quant à leur incidence sur les comptes ; les constats peuvent aller de la simple observation d'incidence mineure (non-respect de la règle de l'équilibre des amortissements techniques et des amortissements financiers², erreurs de calcul ou d'imputation, telles les subventions mal comptabilisées...) à des situations où le volume des dysfonctionnements constatés (parmi ceux les plus souvent relevés : annexes réglementaires non cohérentes avec les documents de synthèse, absence de comptabilité analytique, provisions mal évaluées, fiches de situation financière et comptable mal tenues ou erronées...) peut amener la Miilos à formuler jusqu'à une demi-douzaine d'observations.

Huit offices et une société d'HLM ont été concernés en 2006 par de telles situations (trois observations ou plus sur le sujet).

Application
de la réforme
comptable

2

La réforme de la réglementation comptable, qui se mettait en place lors des contrôles de la Miilos en 2006 et qui sera un des thèmes prioritaires de ses contrôles en 2007, a constitué une des principales nouveautés par rapport aux contrôles antérieurs.

RAPPEL DES RÈGLES

Sous l'influence des normes IFRS, les principes comptables français connaissent depuis quelques années de profondes modifications qui ont des impacts significatifs tant sur l'évaluation et la comptabilisation des principaux postes du bilan et du compte de résultat que sur la présentation des états financiers dans leur ensemble.

Si les normes IFRS ne sont obligatoires que pour les comptes consolidés des sociétés cotées, il est apparu néanmoins nécessaire, pour les comptes individuels de toutes les sociétés françaises, indépendamment de leur taille et de la composition de leur actionnariat - parmi lesquelles donc tous les organismes de logement social - de converger vers les normes IFRS dans la limite des contraintes juridiques et fiscales nationales, à compter du 1^{er} exercice ouvert en 2005 (en fait le plus souvent l'exercice clos le 31 décembre 2005).

² Règle de l'équilibre des amortissements techniques et financiers : obligation comptable pour un organisme HLM à ce que, en fin d'exercice, les dotations globales cumulées au compte d'amortissements des immobilisations locatives soient au moins égales au montant cumulé des remboursements de la totalité des emprunts contractés pour le financement de celles-ci.



De grands chantiers, lancés par le Conseil National de la Comptabilité (CNC), ont abouti à des règlements du Comité de la Réglementation Comptable (CRC) modifiant le PCG, directement inspirés des normes IFRS et applicables à toutes les sociétés à compter de cette date :

- sur les passifs : règlement du CRC n° 2000-06 du 7/12/2000 ;
- sur l'amortissement et la dépréciation des actifs : règlements du CRC n° 2002-10 du 12/12/2002 et n° 2003-07 du 12/12/2003 ;
- sur la définition, la comptabilisation et l'évaluation des actifs : règlement du CRC n° 2004-06 du 23/11/2004.

À ces règlements, il faut ajouter l'avis spécifique au logement social du CNC, avis n° 2004-11 du 23/6/2004 (résultant des règlements du CRC n° 2000-06 et n° 2002-10, modifiés par le règlement n° 2003-07), sur les modalités d'application de la comptabilisation par composants et des provisions pour gros entretien dans les organismes consacrés à ce type de logement.

LES CONSTATS DE LA MIILOS

En 2006, la Mission a réalisé au cours de ses contrôles une première synthèse sur l'appropriation et l'application par les organismes de cette importante réforme de la réglementation comptable.

Sur les 41 organismes analysés en 2006 (21 SA HLM, 8 OPHLM, 11 OPAC, 1 SEM), 34 (83 %) avaient appliqué la réforme dès l'ouverture des comptes 2005, 2 (1 OPHLM, 1 OPAC) ne l'ayant appliqué que partiellement sur 2005 et 5 OPHLM ayant attendu l'exercice 2006. Cette situation trouve son explication le plus souvent dans l'indécision de conseils d'administration due en particulier au retard pris dans la rédaction des avenants aux instructions comptables et aux informations contradictoires qui ont pu en découler. Les difficultés liées aux performances des outils informatiques, le retraitement nécessaire des actifs, l'identification des immeubles, la nécessité d'uniformiser les choix, etc. sont autant de raisons qui s'ajoutent et expliquent aussi ce constat.

33 organismes (80 %) ont choisi, pour recalculer leurs amortissements, la méthode rétrospective de reconstitution du coût historique amorti, 8 (20 %) retenant la méthode prospective de ré-allocation des valeurs nettes comptables.

Si 10 organismes sur ces 33 d'une part et 5 sur les 8 autres d'autre part ont choisi leur méthode en raison de leurs caractéristiques propres (impact sur les capitaux propres pour la méthode rétrospective, impact sur le résultat pour la méthode prospective), 10 autres organismes revendiquaient plutôt la recherche de l'information la plus sincère, les derniers préférant privilégier la commodité d'application ou tout simplement (pour 6 d'entre eux) se conformer à la politique du groupe auquel ils appartiennent.



Parmi les organismes ayant choisi la méthode rétrospective, l'impact constaté sur les capitaux propres a été très significatif (5 % et plus, jusqu'à 34 % de leur valeur antérieure en valeur extrême) pour 25 d'entre eux ; l'impact a été positif pour 15 organismes et négatif pour 10.

Pour aider les organismes dans leur processus d'identification des composants d'un immeuble, le CNC proposait dans l'annexe A de son avis du 23/06/2004, après consultation du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), 5 composants de base (structure, menuiserie extérieure, chauffage individuel ou collectif, étanchéité, ravalement avec amélioration) et 3 composants supplémentaires éventuels (électricité, plomberie-sanitaire, ascenseurs).

Parmi les organismes sondés, 5 s'en sont tenus aux 5 composants de base, 10 retenant les 8 composants recommandés.

12 organismes ont par ailleurs retenu un nombre intermédiaire de composants (entre 5 et 8), nombre pouvant en outre fluctuer selon le type d'immeuble, tandis que 10 autres décidaient de choisir plus de 8 composants (jusqu'à 14).

Dans 16 cas (39 %), les organismes s'en sont tenus aux durées de vie des composants préconisées par le CSTB (la modulation possible va de - 20 % à + 20 %), 13 autres choisissant des durées plus ou moins longues selon les composants. Parmi les organismes restants, 7 ont choisi des durées plus longues pour chacun des composants, un seul choisissant au contraire des durées plus courtes.

S'agissant de la structure, principal composant de l'immeuble, 12 organismes (29 %) s'en sont tenus à la durée de vie recommandée de 50 ans, 11 choisissant une durée plus longue (jusqu'à 60 ans), 6 une durée plus courte (jusqu'à 30 ans), les autres modulant la durée de vie en fonction de la classification de chaque immeuble dans le PSP. On relève un cas extrême de modulation des différentes durées de 30 à 55 ans.

Parmi les 34 organismes ayant précisé leur choix quant à la comptabilisation des dépenses de gros entretien, une grande majorité (27, soit 80 %) a décidé de constituer chaque année pour ces dépenses une provision pour gros entretien (PGE) déterminée à partir d'un plan de travaux, 7 décidant en revanche de comptabiliser directement ces dépenses en charges d'exploitation. Aucun organisme de l'échantillon n'a prévu d'immobiliser ces dépenses dans un composant «gros entretien».

Dans les organismes prévoyant une PGE, les plans de travaux permettant de la déterminer varient entre 2 et 5 ans (3 ans pour 14 d'entre eux) ; 4 ont des durées de plan non précisées et on relève encore le cas d'un organisme ayant constitué une PGE forfaitaire.

Analyse financière

Les organismes de logement social sont régis par un statut qui les différencie fortement des sociétés commerciales classiques. Alors que ces dernières visent à dégager de la valeur pour l'actionnaire, les bailleurs sociaux, malgré l'importance de leur patrimoine et de leurs fonds propres, ont en général peu, voire pas de capital, qu'il s'agisse (par nature) d'associations ou d'établissements publics, de SA d'HLM dont le caractère lucratif est strictement limité, ou encore des sociétés d'économie mixte, dont les règles de fonctionnement sont les plus proches du droit commun mais qui sont en général contrôlées par une collectivité. La faiblesse ou l'absence de capital social, combinée avec des financements publics privilégiés, font que le patrimoine a été constitué quasi exclusivement par recours à des subventions et à des emprunts. Reste que ce recours à l'emprunt (et le remboursement en capital et en intérêts qui en résulte) doit être maîtrisé pour atteindre un niveau d'autofinancement net suffisant afin d'assurer le bon fonctionnement et la pérennité de l'organisme, faute de quoi sa pleine autonomie est compromise (cf. p. 52 sur les organismes en procédure CGLLS). A contrario, un niveau élevé d'autofinancement net n'est pas mécaniquement le signe d'une gestion dynamique et attentive au bien être des locataires si l'ensemble des missions sociales n'est pas correctement rempli.

Au total, les organismes HLM doivent éviter deux écueils préjudiciables à l'intérêt des locataires : le défaut d'anticipation conduisant à une gestion déficiente ou bien une rentabilité d'exploitation élevée sans finalité sociale.

DES SITUATIONS FRAGILES

Pour l'exercice 2006, la Miilos relève que 38 organismes sur 187 contrôlés³, soit 20,3 % de l'ensemble, ont des situations financières dégradées ou en voie de fragilisation. Les 59 observations (4 % du total) relatives à l'état de la structure financière mettent en lumière des difficultés liées le plus souvent à une absence de maîtrise des frais de fonctionnement et des coûts d'entretien, dans un contexte de nécessaire requalification du parc (dédensification, réhabilitation) nécessitant une recapitalisation.

Les 38 organismes concernés qui représentent un parc de 185 150 logements se répartissent ainsi : 10 SA d'HLM, 11 OPHLM, 7 OPAC, 4 SEM, 4 SCP et 2 associations.

³ Les deux contrôles ciblés CGLLS ne sont pas comptabilisés.



©Miilos

©Ministère de l'Équipement/SC - Photo G. Conway

LE CONTRÔLE D'ORGANISMES EN PROCÉDURE CGLLS

Dans le cadre de la procédure d'aide de la CGLLS aux organismes en difficulté, définie par le conseil d'administration de la CGLLS le 16 février 2005, la Miilos établit un rapport sur la situation globale de l'organisme qui demande à bénéficier de la procédure (rétablissement, consolidation). Par ailleurs, la Miilos peut être amenée à exercer un contrôle en cours d'exécution du plan de rétablissement.

À la fin de l'année 2006, la Miilos avait établi 7 rapports concernant 2 OPHLM, 3 OPAC et 2 SA d'HLM, selon la répartition géographique suivante :

2 en Ile-de-France :

- un OPHLM (strate de 1 000 à 5 000 logements) : l'office est engagé dans un plan de redressement 2002-2007 ;
- une SA d'HLM (plus de 10 000 logements) : la procédure d'instruction a été engagée à la fin de l'année 2006.

1 en PACA :

- une SA d'HLM (strate de 1 000 à 5 000 logements) : cette SA bénéficie d'un 2^e plan de redressement lancé en 2004.

4 autres en Normandie, Centre et Rhône-Alpes :

- un OPAC (strate de 5 000 à 10 000 logements) : l'office est engagé dans un plan de redressement pour la période 2002-2013 ;
- un OPAC (strate de 1 000 à 5 000 logements) : cet office bénéficie d'un 2^e plan de redressement CGLLS ;
- un OPAC (strate de 5 000 à 10 000 logements) : l'office a un plan de redressement 2003-2008 avec une vaste opération ANRU sur un des quartiers en difficulté ;
- un OPHLM (strate de 1 000 à 5 000 logements) : la procédure d'instruction a été engagée à la fin de l'année 2006.

La quasi totalité de ces organismes, connaissant des difficultés d'exploitation, est engagée dans des programmes lourds de réhabilitation et des opérations de rénovation urbaine de moyen à long terme. Ainsi l'ampleur des opérations ANRU sur 2004-2008 a conduit un OPAC à signer un avenant au protocole en raison du coût des réhabilitations de 1 200 logements (18,8 M€) et de la construction de 230 logements (20,6 M€).

La Miilos constate qu'en dehors de ces contraintes, les choix hasardeux ou attentistes faits par l'organisme sont aussi à l'origine de la procédure de rétablissement. C'est le cas d'un OPAC de province (5 000 à 10 000 logements), dont la situation financière réelle était déformée par une trésorerie confortable avec une activité réduite, alors que le patrimoine était déjà engagé dans un processus de dégradation et de dévalorisation. Les conditions de la vente, sans simulation et débat approfondi au sein du CA de 1 645 logements à une SA d'HLM a aggravé le déficit de gestion nécessitant des aides extérieures pour enrayer à partir de 2006 le processus de déclin. De la même façon, une SA d'HLM, issue de la fusion de 3 sociétés HLM et qui loge une population à caractère social avéré, voit l'origine de ses difficultés dans une gestion approximative des dépenses combinée au non respect des règles de concurrence en matière de prestations de service.



©Miilos

DES SITUATIONS TRÈS CONFORTABLES

La mission a recensé 14 organismes dont la situation peut être qualifiée d'opulente au regard notamment du volume de leur autofinancement net⁴ :

Les 14 organismes recensés présentent des traits communs :

- Un patrimoine globalement en bon état, une quasi absence d'impayés, de vacance locative et un poids de la dette faible lié à l'ancienneté du parc et/ou à une politique de remboursements anticipés. Au regard des atouts de ces structures, la Miilos s'est penchée sur le contenu de la politique sociale et patrimoniale ;
- À l'exception d'un OPHLM et d'une SA d'HLM, la population logée présente des caractéristiques sociales peu affirmées. Un exemple extrême est celui d'une SA d'HLM d'Ile-de-France (autofinancement net : 7,5 M€) avec un taux de bénéficiaires de l'APL de 27 %. Ce taux, déjà limité en soi, présente de fortes disparités selon les groupes et leur implantation géographique : les taux inférieurs à 15 % correspondent à des groupes, de taille modeste ou moyenne, situés dans des sites attractifs, alors que les taux supérieurs à 40 % sont situés dans des communes accueillant globalement des populations en situation difficile, traduisant ainsi des inégalités en termes de mixité sociale à l'intérieur même du parc. Par ailleurs, le cumul de pièces exigées pour tout demandeur de logement telles que la situation du contrat de travail (préavis, mesure de licenciement), l'attestation d'un paiement régulier combiné à des hausses de loyers contraires aux directives gouvernementales sont autant de freins à l'accès des ménages les plus modestes ;
- La structure du parc présente une surreprésentation des programmes PLI, de maisons individuelles locatives ou en accession à la propriété ciblant des populations aux revenus stables, non modestes. La Miilos a également relevé dans le parc social d'une SCP d'HLM des logements inscrits à l'inventaire des Monuments historiques. Le coût de la réhabilitation de ces derniers, achevée en 2005, s'est élevé à 40 538 € par logement dont 50 % d'emprunts et 14 % de fonds propres mobilisés par la Société coopérative (autofinancement net : 806 K€).

⁴ L'autofinancement net est la mesure pour un organisme des ressources tirées de son activité d'exploitation au cours d'un exercice (excédent des produits encaissables sur les charges décaissables) restant à sa disposition après remboursement des emprunts liés à l'activité locative (à l'exclusion des remboursements anticipés).



Prise dans son ensemble, la réalisation de la mission sociale demandée à ces organismes trouve ainsi ses limites, dès lors que la population logée, comparativement à celle du reste du secteur HLM, est moins exposée aux aléas économiques, familiaux et que la masse financière inemployée n’est pas réinvestie dans la relance de la construction pour les ménages les plus modestes.

Deux exemples apparaissent particulièrement critiquables :

- pour une SA d’HLM d’Ile-de-France (strate de 5 000 à 10 000 logements) (autofinancement net : 5,4 M€), la Miilos a relevé que la politique de développement en soi déjà limitée (45 logements en 2005) est doublement sélective : géographiquement, en se focalisant sur la capitale et la première couronne, financièrement en privilégiant les PLI. Il en résulte que les ménages logés bénéficiaires de l’APL représentent une minorité : 17,2 % pour une moyenne de 34,4 % en Ile-de-France. Il s’agit du taux le plus bas constaté en la matière dans le cadre de ce recensement. Enfin, la Mission a constaté que la société n’a pas signé de contrat de relance de production et ne respecte pas les accords collectifs départementaux issus de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Ces orientations apparaissent à la Miilos d’autant plus critiquables qu’il s’agit d’une société administrée par des fonctionnaires, représentants de l’État, et devant, à ce titre, être normalement garants de la cohésion sociale ;
- un office public d’Ile-de-France (strate de 5 000 à 10 000 logements) avec un autofinancement net de 2,7 M€ dispose d’un contingent propre de 70 %. Pour ceux qui sont identifiés, l’office ne remet pas les logements à la disposition du préfet. Selon les données de la Miilos, ces réservations représenteraient environ 1 300 logements, au début de l’année 2005. Enfin l’office a fait le choix, depuis l’année 2000, de ne construire aucun nouveau programme. La seule opération du reste inaboutie a été de rétrocéder en novembre 2005 un terrain à l’office départemental après avoir renoncé à la construction de 22 logements locatifs sur cette emprise foncière.

Le contrôle des déclarations relatives aux cotisations CGLLS

3

Depuis 2001, la CGLLS perçoit une cotisation destinée à financer les missions premières de l'établissement telles que la garantie des prêts ou l'aide aux organismes en difficulté. Cette cotisation a été complétée en 2003 par une cotisation additionnelle visant notamment à contribuer au financement de l'ANRU et à favoriser la réorganisation des organismes.

Le décret du 1^{er} juillet 2005 relatif au recouvrement des cotisations a organisé le contrôle sur place par la Miilos des déclarations des cotisants (organismes HLM et cotisants).

Le tableau ci-après dresse, à partir des contrôles exercés en 2005 et en 2006, le bilan de cette activité de contrôle qui fait l'objet d'un rapport disjoint conformément au protocole signé en octobre 2006 entre l'État, la CGLLS et la Miilos. Il apparaît que, sur les 255 organismes recensés par la CGLLS, 64 % des organismes contrôlés, soit un nombre de 162, étaient considérés par la mission d'inspection comme redevables de versements complémentaires auprès de la CGLLS pour la cotisation principale. A contrario, 23 % d'entre eux avaient effectué un trop versé auprès de la CGLLS, pour cette même cotisation.

CONTRÔLE DES COTISATIONS (EN EUROS) (SOURCE CGLLS)

	Cotisation	Cotisation additionnelle
Nombre de dossiers contrôlés	255	129
Nombre de dossiers avec versements complémentaires	162	40
Montant des insuffisances relevées par la Miilos	1 668 797	850 138
Montant des insuffisances retenues par la CGLLS	855 506	836 708
Montants régularisés	661 867	622 116
Montant restant à recouvrer	193 639	214 592
Nombre de dossiers avec versements excédentaires	58	23
Montant des excédents relevés par la Miilos	1 008 414	552 674
Montant des excédents retenus par la CGLLS	815 006	226 042
Montant restant à rembourser	276 351	85 085

Pour la bonne compréhension du tableau, un dossier équivaut à un organisme. Les écarts relevés pour la cotisation principale entre la Miilos et ceux retenus par la CGLLS sont de 813 291 euros. Cette distorsion provient, pour l'essentiel, des surloyers non déclarés jusqu'en 2005, date à partir de laquelle il a été fait expressément mention de leur assujettissement.

Par ailleurs, les dossiers aux enjeux financiers importants et/ou techniquement complexes sont en cours d'instruction. Il en résulte que les montants à recouvrer ou à rembourser par la CGLLS tels que mentionnés dans le présent tableau peuvent être encore soumis à des variations, dans l'attente de la clôture de l'instruction.

7 Les SACI à la veille de la réforme de 2006



A

Les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) ont été créées par la loi « Ribot » de 1904 afin de favoriser l'accès à la « petite propriété » ; elles ont progressivement développé une double activité de distribution de prêts aidés et de construction.

B

Toutes les sociétés contrôlées avaient des liens plus ou moins forts avec des sociétés d'HLM.

L'organisation de l'actionariat des sociétés contrôlées n'obéit à aucune règle générale, ce qui semble le cas de l'ensemble des SACI. Certaines sociétés peuvent avoir un actionariat diversifié et relèvent davantage de la cooptation que d'une organisation capitalistique classique. Ainsi, on trouve parmi les sociétés analysées par la Miilos, une SACI contrôlée par un organisme HLM, une SACI holding de tête du pôle HLM de son groupe d'appartenance, une SACI appartenant à un groupe ayant une forte composante HLM, mais qui n'est pas holding du secteur HLM du groupe.

Caractéristiques générales des organismes contrôlés

Les réformes successives intervenues après la loi de 1991 ont conduit les sociétés à une séparation et à une filialisation de l'essentiel de leurs activités : activité financière d'une part, au sein du réseau Crédit Immobilier de France (CIF), activité immobilière d'autre part, à travers des filiales commerciales. Les SACI relevaient toutefois, jusqu'à la réforme de décembre 2006, du statut HLM et étaient soumises de ce fait à des règles particulières de fonctionnement, notamment la limitation de l'objet social et les règles habituelles de fonctionnement (plafonnement des dividendes et de la valeur des actions, gratuité du mandat d'administrateur, tutelle de l'État).

En 2006, la Miilos a contrôlé 8 SACI (à comparer à 59 sociétés possédant ce statut) sous l'angle exclusif de leur activité non financière, celle-ci étant soumise au contrôle de la chambre syndicale et de la commission bancaire.

Les contrôles portaient notamment sur la consistance des « missions sociales » auxquelles les SACI s'étaient engagées à consacrer une partie des revenus tirés de leur activité.

Actionariat et participations

Trois des sociétés contrôlées ont un actionariat plutôt diversifié impliquant en particulier des partenaires locaux. Les autres font partie de groupes mixtes HLM et privé, de groupes contrôlés par un CIL ou de groupes HLM.

Les sociétés contrôlées possédaient au total 385 millions d'euros de fonds propres, le montant de fonds propres par société se situant entre 20 et 100 millions d'euros. Comme dans la plupart des sociétés d'HLM, ces fonds propres sont constitués pour l'essentiel par des réserves, le capital social ne représentant que moins de 5 % des fonds propres.

Les investissements dans un groupe représentent entre 63 % et 85 % des fonds propres des sociétés contrôlées par la Miilos.

Pour deux sociétés, leur participation dans des sociétés HLM absorbait une part significative de leurs fonds propres (environ 12 %). On note en outre que, du fait de la faible capitalisation des sociétés HLM, une SACI, avec seulement 2 % de ses participations investies dans le secteur HLM, est actionnaire de référence d'une SA d'HLM de près de 10 000 logements (61 % du capital), majoritaire dans une SCP (75 % du capital) et une autre SA d'HLM (87 % du capital).

À l'exception d'une société contrôlée n'ayant aucune activité immobilière (accession ou promotion), les capitaux investis dans ce secteur représentaient 15 à 40 % des fonds propres.

Les fonds investis dans les activités diverses (hors crédit et promotion immobilière) ne sont pas significatifs (moins de 2 % des fonds propres) à l'exception d'une société qui n'a pas d'activité immobilière, pour laquelle ils représentent 15 % des fonds propres.

Activités des SACI

Si l'on exclut les filiales du secteur HLM et l'investissement dans l'un des groupes, les SACI développent essentiellement des activités de promotion immobilière en individuel et en collectif, ainsi que des activités liées, comme les activités de lotisseur ou la fonction d'agence immobilière par exemple.

Une seule des sociétés contrôlées n'a pas de filiale immobilière.

Une autre société a une activité immobilière en quasi sommeil, mais a investi en participations dans les activités immobilières purement privées du groupe auquel elle appartient, investissement qui s'avère d'une rentabilité satisfaisante.

Les autres sociétés ont une activité immobilière (promotion en collectif, promotion en individuel groupé, ou en individuel diffus, lotisseur). La clientèle concernée peut être banalisée voire pour partie « haut de gamme ». Ainsi, pour l'une des sociétés, les prix de vente s'évaluent entre 1 100 et 4 900 € par m², même si globalement 50 % des ventes se font à des acquéreurs aux revenus inférieurs aux plafonds de l'accession sociale.

Les activités diverses sont très limitées quantitativement, voire anecdotiques et très variées, et leur rentabilité s'avère faible ou nulle, voire négative. Elles comprennent des activités de syndic, d'administrateur de biens, de commercialisation de biens immobiliers, de courtage en assurance, de portage de terrains, de transaction immobilière, d'agence immobilière... Dans de nombreux cas, les sociétés concernées travaillent principalement, ou même quasi exclusivement, pour des sociétés du groupe. L'une d'elles assure la gestion d'un immeuble de bureau occupé par les sociétés du groupe. On peut donc s'interroger sur la pertinence économique et l'efficacité réelle du système par rapport à la simple sous-traitance à des tiers. Enfin, quand les prestations sont effectuées pour le compte de sociétés d'HLM du groupe et qu'il existe des dirigeants communs, il peut y avoir des conflits d'intérêt, voire des risques de prise illégale d'intérêt.

Certaines activités sont peu utiles, voire contestables du point de vue de l'objet social des SACI (activité, par ailleurs déficitaire, de récupération de créances de plus de 7 ans auprès de locataires HLM partis).

Anomalies constatées dans les contrôles

Deux contrôles ne font apparaître aucune irrégularité.

Les 6 autres contrôles font apparaître de nombreuses irrégularités, principalement liées à des problèmes de gouvernance, en liaison parfois avec l'intégration dans des groupes.

Les irrégularités constatées sont les suivantes :

- contrat irrégulier de « retraite chapeau » non soumis au vote du conseil d'administration et portant sur une somme de l'ordre d'1 M€ ;
- indemnité excessive de départ en retraite et contrat irrégulier de « retraite chapeau » mis en évidence après contrôle. L'indemnité s'élevait à plus de 700 000 €, alors que l'indemnité calculée en application de la convention collective aurait été de l'ordre de 150 000 € pour une société dont le capital social était de moins de 100 000 € et le résultat de moins de 10 000 € au moment du départ ;
- non respect de la règle de gratuité du mandat de président ou d'administrateur (président directeur général indirectement rémunéré par le biais d'un GIE, la même situation ayant été rencontrée pour la rémunération d'une directrice générale) ;
- rémunération du directeur général non fixée par le CA ;
- sur imputation au détriment de la SACI des indemnités de départ d'un dirigeant commun à plusieurs entités du groupe ;
- conflits d'intérêts conduisant à un contrôle insuffisant des GIE. Plus généralement, le cumul, dans des conditions irrégulières d'un mandat social et d'un contrat de travail (en contradiction avec le principe de subordination d'un contrat de travail, qui implique que le salarié ne puisse décider lui-même de sa rémunération) peut conduire à une absence de contrôle réel de la rémunération des dirigeants.

Un dossier a fait l'objet d'une communication au procureur de la République, (indemnité de départ excessive et juridiquement irrégulière dans le cadre d'une gouvernance critiquable).

Plusieurs contrôles ont fait apparaître des coûts de gestion élevés ou en progression malgré l'absence d'activité propre.

Rentabilité des capitaux investis

L'analyse ci-dessous porte sur la rentabilité pour les SACI des capitaux qu'elles investissent dans leurs filiales (et non, sauf mention contraire, sur la rentabilité intrinsèque des filiales).

Les dividendes encaissés par les SACI contrôlées sont issus pour une part prépondérante (de 92 à 100 %) des placements, à l'exception d'une société pour laquelle la promotion immobilière représente 39 % des dividendes encaissés. La rentabilité des capitaux investis dans un groupe (rapport entre le dividende encaissé et la valeur de la participation à l'actif de la SACI) est faible et se situe entre 2 et 3,5 %.

Inversement, la rentabilité des capitaux investis directement dans les filiales locales de distribution de crédit est en général bien supérieure à celle des capitaux investis dans la structure de contrôle du réseau.

Les filiales immobilières, malgré une conjoncture particulièrement favorable, ont une rentabilité (mesurée là encore par le rapport entre le dividende encaissé par la SACI et la valeur à l'actif de ses participations) qui varie entre 0 et 0,5 %, à l'exception d'une société pour laquelle elle est de 10 %. Cela résulte d'une faible rentabilité intrinsèque de l'activité immobilière des filiales, combinée parfois à la volonté de ne pas distribuer de dividendes dans une période de lancement de l'activité après la restructuration du réseau des SACI.

Les autres filiales ont en général une rentabilité faible ou nulle, ce qui conduit à accentuer les doutes exprimés plus haut sur l'intérêt économique de cette diversification.

Missions sociales

Au moment des contrôles, le total des sommes théoriquement consacrées aux missions sociales, en application des directives, s'élevait à 25,3 M€ pour l'ensemble des 8 sociétés contrôlées. Mais l'utilisation effective de cette réserve était encore très peu avancée au moment des contrôles : seulement 5,8 M€ étaient réellement engagés et une part nettement plus faible réellement dépensée. La lenteur des décisions nationales, de leur déclinaison au niveau local, la recherche de partenaires sont autant de raisons avancées pour justifier cet écart.

On distinguera l'investissement en participations au capital des filiales HLM, les subventions et les prêts.

Deux sociétés ont investi significativement dans leurs filiales HLM, leur permettant ainsi de financer le développement du parc locatif (respectivement 1 455 K€ et 1 089 K€).

Si l'on exclut ces participations en capital dans des sociétés HLM, le total des sommes engagées dans les missions sociales s'élevait à environ 4 400 k€ dont seulement 2 300 k€ réellement consommés au moment du contrôle (fin 2005). S'y ajoutent des actions qui peuvent être difficilement chiffrées, qui ne seront pas reprises ci-dessous : ainsi



une société indique comme contribution à ses missions sociales le lancement d'opérations d'accession à marges réduites, sans donner un chiffrage de l'avantage ainsi consenti aux acquéreurs ; une autre société fait valoir qu'elle réalise des opérations d'accession à marge nulle (25 logements en 2005 et 20 en 2006), avec prise en charge par la société du surcoût d'équipement des logements pour handicapés. La société estime que les immobilisations de trésorerie à ce titre sont au moment du contrôle de 1 744 k€ et l'aide pour surcoût handicapés de 815 k€.

Une société, au moment du contrôle, avait mis en place des missions sociales sous forme de subventions, mais elle n'avait engagé que des montants peu significatifs (50 k€).

Une société n'avait pas, au moment du contrôle, défini clairement ses modalités d'intervention dans les missions sociales.

Six sociétés accordent des prêts. Les conditions de prêts sont toutes peu incitatrices dans un contexte de taux d'intérêt faibles. Les plus favorables associent un taux zéro et un différé d'amortissement, les conditions les plus classiques étant plutôt des prêts à des taux autour de 1 %, avec un maximum autour de 15 000 € et sans différé d'amortissement. Si on y ajoute des conditions assez restrictives de solvabilité, on explique aisément que la distribution de ces prêts ne rencontre qu'un succès très limité. Ce manque de succès conduit certaines sociétés à envisager une évolution des paramètres de prêt pour en améliorer l'attractivité.

Deux autres sociétés ont lancé, au titre de leurs missions sociales, des actions de promotion spécifiquement labellisées (accession très sociale à des prix inférieurs au marché, participation à des opérations de promotion à marges nulles ou réduites).

Les actions engagées sont très diverses : prêts complémentaires pour faciliter l'accession sociale dans les programmes du groupe, prêts complémentaires pour faciliter la vente HLM, accession très sociale avec recherche de partenariats communaux, accession pour handicapés, aides en liaison avec le PDALPD du département et avec un office public, prêts pour rachat de soulté dans le but d'aider les propriétaires occupants faisant l'objet d'une séparation familiale à se maintenir dans les lieux, aide aux accédants en difficulté, logement des personnes défavorisées, copropriétés dégradées, logement des personnes sinistrées suite à un glissement de terrain, prêts complémentaires sur des opérations de location accession...

Cependant, au moment du contrôle, les projets étaient pour la plupart peu avancés et le nombre de bénéficiaires très faible.

Au total, les missions sociales sont engagées avec beaucoup de retard, quasi exclusivement sous forme de prêts, limitant ainsi fortement l'effet de levier de l'action engagée et dans des conditions peu avantageuses pour les utilisateurs.

Les SACI s'étaient engagées à affecter une part significative des revenus de leurs participations, situées dans le secteur concurrentiel, à la réalisation de missions sociales en faveur de personnes rencontrant des difficultés particulières pour accéder au logement, en raison des mécanismes de marché. Cette affectation sociale du revenu de leurs activités concurrentielles justifiait leur appartenance au secteur HLM.

Des exemples contrastés

SYNERGIE AVEC LE GROUPE HLM

Une SACI développe essentiellement une activité rentable de promotion immobilière en synergie avec les activités de construction locative sociale du groupe (programmes mixtes locatif et accession sur terrains maîtrisés par la société ; offre globale accession sociale et locatif HLM auprès des collectivités locales). Elle distribue des dividendes significatifs qui alimentent sa société mère HLM qui est très active dans le développement de l'offre locative nouvelle.

Les missions sociales au sens strict (prêts à faible taux) sont limitées, mais l'ensemble de l'activité de promotion immobilière de la société, outre qu'elle est rentable et que les bénéfices remontent à la société mère appartenant au secteur HLM (727 k€ de dividendes versés entre 2001 et 2005), est exercée en parfaite synergie avec l'activité de construction locative sociale de la société mère. En effet la SACI est utilisée par le groupe pour promouvoir une « offre globale » aux communes désireuses de construire du locatif social, mais en même temps soucieuses du maintien de l'équilibre social des quartiers. La société est ainsi engagée dans des projets d'accession sur des sites ANRU où le groupe est implanté ou dans des projets d'accession sociale et très sociale dans des communes très actives dans le locatif social.

DES IRRÉGULARITÉS MULTIPLES

Une SACI ne développe aucune activité d'accession. Elle possède des filiales peu rentables, dans des domaines peu originaux, avec des prestations souvent prépondérantes pour les sociétés du groupe. L'une de ses filiales génère des pertes pour une activité de recouvrement de créances (recouvrement de loyers sur locataires HLM partis) qui paraît éloignée de l'objet social de son actionnaire principal. La société souffre de coûts de gestion élevés. Des irrégularités ont été relevées lors du contrôle (conflits d'intérêt, non respect de la règle de gratuité du mandat du président, sur-imputation au détriment de la SACI des indemnités de départ d'un dirigeant commun à plusieurs entités du groupe). On peut donc s'interroger sur le modèle économique sous jacent d'organisation du groupe, qui relève du conglomérat d'activités diverses et qui ne semble pas pertinent au vu des principes actuels du management des sociétés, qui privilégient la spécialisation sur un cœur de métier et l'organisation de la sous-traitance en activités annexes.

ABSENCE DE RÉALISATIONS SOCIALES CONCRÈTES

Une société anonyme de crédit immobilier possède une compétence territoriale à la fois régionale et départementale. Elle fait partie d'un groupement de fait constitué autour d'un CIL, le plus important organisme collecteur de 1 % logement de la région. Avec plus de 20 000 logements, ce groupement est l'un des principaux bailleurs de la région.

Outre cette SACI, la région en comporte trois autres. Compte tenu de leurs territoires de compétence qui se superposent, de leur appartenance au même réseau et de la même mission sociale qui leur incombe, on peut regretter sinon l'absence de rapprochement préconisé par la chambre syndicale, du moins celle d'un minimum de concertation entre elles.



©METATIM/SIC - 1995 Photo G. Cassidy

Si, dès 2000, la SACI s'est fixée des orientations stratégiques en matière d'investissement dans des filiales immobilières, ce n'est que tardivement, en 2004, que son conseil d'administration a esquissé les premières orientations d'actions sociales. Il n'y avait toujours pas, au moment du contrôle, une véritable stratégie formalisée et validée par le conseil d'administration pour l'action sociale et aucune opération n'avait été engagée financièrement. Sa réflexion globale et la recherche d'opérations sociales trop récentes ne lui ont pas permis de participer concrètement aux objectifs sociaux définis par la chambre syndicale.

Enfin, ses résultats financiers, assurés essentiellement par des remontrées de dividendes, restent faibles et ne lui permettront pas d'envisager des opérations sociales quantitativement ambitieuses, au regard des besoins, à moyen terme.

Conclusion

Le contrôle des SACI a mis en évidence l'importance des fonds propres dont disposent ces sociétés, la faible rentabilité des capitaux investis dans leurs filiales, surtout dans les filiales immobilières (faible rentabilité que l'on doit de plus resituer dans un contexte de marché immobilier global florissant), la très faible contribution constatée à la date du contrôle dans la mise en œuvre des missions sociales (que l'on en juge par le nombre des bénéficiaires comme par l'importance des sommes investies).

Enfin, outre les problèmes déontologiques et réglementaires signalés, à mettre en relation avec l'organisation de la gouvernance des sociétés, la Miilos a constaté que la plus large part des missions sociales est envisagée sous forme de prêts, ce qui limite l'effet de levier et réduit considérablement l'impact que l'on peut attendre des missions sociales des SACI.

8 Annexes

Organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2006 (par région)

Nature	Organismes	Nombre de lgts
ALSACE		
OPAC	du Bas-Rhin	8 239
	de Mulhouse	8 538
SAHLM	« Nouveau Logis de l'Est »	3 894
	« Mulhousienne des Cités Ouvrières »	4 004
SCP	« Logements Populaires »	1 635
SEM	Société d'investissements immobiliers de Haguenau et de ses environs	224
AQUITAINE		
OPHLM	OPM HLM de Pau	2 182
	OPM HLM de Bayonne	3 271
	OPM HLM de Périgueux	3 621
OPDHLM	des Pyrénées-Atlantiques	6 101
SAHLM	« Coligny »	4 702
	« DomoFrance »	18 813
	« La Maison Girondine »	7 667
	« Paloise d'HLM »	3 458
	« de la Dordogne »	3 675
	« Habitat Sud Atlantic »	1 974
	« du Libournais »	869
SEM	SAIEM de Bergerac	462
AUVERGNE		
OPAC	du Puy-de-Dôme et du Massif Central	10 958
	de Haute-Loire	5 590
	de la ville de Moulins	3 742
SAHLM	« Interrégionale Polygone »	3 136
SCP	« Foyer du Haut-Midi »	
SACI	SACI du Puy-de-Dôme	
BOURGOGNE		
OPHLM	OPM HLM d'Auxerre	5 058
OPAC	de Mâcon	5 603
	de Dijon	8 070
SAHLM	« Auxerroise et Tonnerroise »	530
	« Le Foyer Dijonnais »	2 441
BRETAGNE		
OPHLM	OPM HLM de Saint-Brieuc	4 704
OPAC	de Quimper et de Cornouaille	7 153
	de Saint-Malo-Dol de Bretagne-Dinard	5 418
SAHLM	« Bâtiments et Styles de Bretagne »	615
	« La Rance »	3 960
	« ESPACIL Habitat »	16 397
CENTRE		
OPHLM	OPM HLM de Chartres	6 050
OPAC	de Loir-et-Cher	7 900
	de la ville de Tours	13 357
	L'Habitat Drouais	4 524
SAHLM	« Immobilière Val de Loire »	5 285
SACI	SCI La Ruhe	
CHAMPAGNE		
OPAC	de la Haute-Marne	6 629
	de Châlons-en-Champagne	4 116
SAHLM	« Le Toit Champenois »	5 022
SCP	« Le Coin du Feu - Habitat 2000 »	335
FRANCHE-COMTÉ		
SAHLM	« DELLE - Franche Comté Habitat »	1 441
GIE	GIE Logissim	

ILE-DE-FRANCE		
OPHLM	OPIC HLM de Bagneux-Poligny-Nemours	2 110
	OPM HLM de Saint-Ouen	4 818
	OPM HLM de Joinville-le-Pont	1 446
	OPM HLM d'Ivry-sur-Seine	6 073
	OPM HLM de Puteaux	5 247
	OPIC HLM d'Arcueil-Gentilly	5 118
	OPM HLM de Villejuif	3 121
	OPM HLM de Levallois-Perret	2 384
	OPM HLM de Champigny-sur-Marne	550
	OPM HLM de Drancy	5 991
OPDHLM	OPM HLM de Montrouge	2 477
	OPM HLM de Villeneuve-Saint-Georges	2 595
	des Hauts-de-Seine	24 916
OPAC	de l'Essonne	859
	de Suresnes	2 652
SAHLM	de Versailles	4 206
	« Pax Progrès Pallas »	9 529
	« Les Trois Vallées » (ex APEC Habitat)	12 915
	« Agglomération parisienne »	774
	« Résidences - Le Logement des Fonctionnaires »	7 104
	« Trois Moulins Habitat »	14 085
	« Les Verts Villages »	
	« Logement Français »	36 000
	« La Résidence Urbaine de France »	18 998
	« Entreprise Sociale pour l'Habitat Le Foyer pour Tous »	8 385
	« Interprofessionnelle de la Région Parisienne »	4 405
	« Essonne Habitat »	9 172
	« France Habitation »	44 214
	« La Lutèce »	9 268
	« Les Logements Familiaux »	5 751
	« Val-de-Seine »	6 059
SCP	« Logement et Gestion Immobilière pour la région Parisienne »	28 274
	« Immobilière du Moulin Vert »	4 487
	« Coopération et Famille »	21 570
	« Ile de France »	5 253
SACI	« Maison familiale de la région parisienne »	20
SEM	SCI Rurale Ouvrier-de-Seine-et-Marne	
	SACI AIPAL Crédit	
GIE	SAIEM interdépartementale de la région parisienne	5 232
	GIE Domaxis	
LANGUEDOC		
OPDHLM	du Gard	13 115
SAHLM	« Un Toit pour Tous »	6 355
SACI	FDI SA de Crédit Immobilier	
LIMOUSIN		
OPHLM	OPM HLM de Brive-la-Gaillarde	2 973
PAYS DE LA LOIRE		
OPHLM	OPM HLM de Saumur	2 917
OPDHLM	de la Vendée	12 053
	de la Mayenne	9 674
OPAC	de Sarthe	13 042



©MENTIM/SC - 1995 Photo G. Cossay

Nature	Organismes	Nombre de lgts
PAYS DE LA LOIRE (SUITE)		
SAHLM	« CIF Habitat »	4 605
	« Loire Atlantique Habitations »	6 886
	« Anjou Castors »	249
	« Le Val de Loire »	9 120
SCP	« Les Castors Angevins »	
SEM	Société d'équipement et de construction de la Sarthe	950
Association	Une Famille un Toit	52
GIE	CIF GIE	
LORRAINE		
OPAC	de la Moselle	10 576
SAHLM	« Est Habitat Construction »	2 919
SCP	« La Maison Familiale Lorraine »	20
MIDI-PYRÉNÉES		
OPDHLM	de la Haute-Garonne	3 074
	de Tarn-et-Garonne	3 569
OPAC	de Toulouse	14 059
SAHLM	« Promologis »	15 184
	« Languedocienne »	7 419
NORD-PAS DE CALAIS		
OPHLM	OPCU HLM Lille-Roubaix-Tourcoing à Tourcoing	4 715
	OPM HLM Boulogne-sur-Mer	5 641
OPAC	du Nord	37 264
	du Pas-de-Calais	37 499
SAHLM	« Logis 62 »	7 900
	« Norévie »	9 269
	« SIA Société Immobilière de l'Artois »	25 668
	« du Hainaut »	16 898
SCLA	Chacun chez soi	
SEM	SAIEM de Boulogne-sur-Mer	157
Association	PACT de Tourcoing	889
BASSE-NORMANDIE		
SAHLM	« Ville d'Alençon et de l'Orne »	3 546
	« La Plaine Normande »	9 750
SCP	« La propriété familiale de l'Orne »	
SEM	SIEM de l'Arrondissement de Cherbourg	1 495
HAUTE-NORMANDIE		
OPAC	de Rouen	8 144
	de Seine-Maritime	26 472
OPAC	« Rurale de l'Eure »	448
	« Seine Manche Immobilière »	5 755
	« Havraise de logements économiques »	2 045
	« de l'Estuaire de la Seine »	3 301
	« Sodineuf »	7 100
SCP	« Propriété familiale Normandie »	555
PICARDIE		
OPAC	de la ville de Laon	4 350
	de l'Aisne	3 675
	d'Amiens	13 194
SAHLM	« Nouveau Logis Picard »	3 373
	« Le Logement Familial de Soissons et de l'Aisne »	5 093
	« Société Immobilière Picarde »	8 475
SCP	« Soissons et de l'Aisne »	
Association	PACT-ADRM de la Somme	119

POITOU-CHARENTES		
OPHLM	OPM HLM de la Rochelle	6 145
OPAC	de Poitiers	7 455
	de la Vienne	9 169
SEM	SAIEM de la ville de Poitiers	3 899
PACA		
OPDHLM	du Vaucluse	8 692
OPAC	des Hautes-Alpes	5 382
SAHLM	« Sud Habitat »	2 401
	« Nouveau Logis Provençal »	6 649
	« Erilia » (ex Provence Logis)	40 163
	« Azur Provence Habitat »	1 546
	« Phocéenne d'Habitations »	10 593
	« SA Nouvelle d'HLM de Marseille »	4 872
SCP	« Domicil »	5 732
	« Famille et Provence »	4 878
	« Axedia »	
	« Azur Habitat »	
SACI	SCI Midi-Méditerranée	
SEM	SAIEM de construction de Draguignan	631
	SAEM de Sorgues	225
	SAIEM de la ville de Salon-de-Provence	1 118
Association	« Logements des Alpes Maritimes »	16
	« Habitat Pluriel »	363
GIE	GIE HLM Unicil	
	GIE Unicil	
RHÔNE-ALPES		
OPHLM	OPM HLM d'Annonay	1 572
	OPM HLM d'Oyonnax	2 014
	OPM HLM de Valence	5 272
OPDHLM	de la Drôme	8 241
OPAC	de Saint-Chamond-Loire Sud	6 360
	de Chambéry	6 117
SAHLM	d'Albertville	1 891
	« Le Toit Forézien »	2 352
	« Habitat d'entre Rhône et Loire »	1 884
	« BATIGERE Centre Est »	4 313
	« Logement Alpes-Rhône »	3 253
	« Habitat Beaujolais Val de Saône »	3 856
SCP	« Union Mutuelle des Constructions Familiales »	
	« Ain Habitat »	223
SACI	SCI DES ALPES	
SEM	SAIEM de la ville de Valence	684
Divers	Foncière d'Habitat et Humanisme	1 189
Association	« CICRA »	210
DOM-TOM		
SCP	« de Pointe à Pitre »	1 540
SEM	Société immobilière de la Martinique	8 237
	Société d'Aménagement Intercommunale pour le Développement de l'Est de la Guadeloupe	282

B

Gestion locative et politique sociale (chapitre 4)

RÉGION	TAUX DE COUVERTURE DE L'ENQUÊTE OPS	RESSOURCES DES MÉNAGES				AIDES AU LOGEMENT	MINIMA SOCIAUX		COMPOSITION DES MÉNAGES		
		Inférieures à 20% des plafonds	Comprises entre 20 et 60%	Supérieures à 100%	Taux de couverture de l'enquête OPS	Bénéficiaires d'une aide au logement	Bénéficiaires de minima sociaux	Taux de couverture de l'enquête OPS	Familles monoparentales	Famille de 3 enfants et +	Taux de couverture de l'enquête OPS
Alsace	89,2	18,0	44,7	7,9	97,6	49,7	13,0	80,2	16,0	12,6	100
Aquitaine	92,2	19,3	48,2	5,5	98,6	52,5	15,1	85,4	20,1	7,8	100
Auvergne	97,9	22,3	46,5	5,5	99,9	54,4	10,1	72,4	19,4	8,8	100
Basse-Normandie	88,3	18,4	49,0	5,2	99,7	54,2	16,2	79,5	17,2	10,1	100
Bourgogne	100,7	24,9	41,9	8,2	99,4	51,4	13,6	81,4	17,6	9,8	100
Bretagne	89,8	20,3	50,8	3,5	98,6	52,0	15,3	85,5	21,0	8,5	100
Centre	89,6	20,9	44,7	5,4	99,4	51,0	11,7	80,1	18,1	8,8	100
Champagne-Ardenne	90,5	19,4	44,2	7,3	99,4	50,1	12,9	75,3	17,8	10,8	100
Corse	101,4	30,1	43,2	6,1	97,6	58,5	18,4	81,5	21,2	8,5	100
Franche-Comté	95,9	20,2	46,8	7,4	99,8	52,1	15,5	82,3	19,2	11,8	100
Haute-Normandie	92,4	17,3	44,8	6,9	97,2	49,6	9,7	76,4	17,2	10,0	100
Ile de France	82,5	17,2	44,8	9,1	98,6	36,9	8,7	75	18,8	12,2	100
Languedoc-Roussillon	88,3	30,7	46,7	3,8	98,6	66,3	20,5	81,7	24,1	12,1	100
Limousin	97	25,7	48,7	3,6	99,9	57,3	18,9	87,6	17,3	6,7	100
Lorraine	85	22,7	43,7	6,8	99,5	50,1	14,2	79,5	18,2	9,4	100
Midi-Pyrénées	93,8	26,9	45,7	4,6	99,6	59,0	15,2	79,7	20,3	8,2	100
Nord-Pas-de-Calais	81,2	20,4	50,0	4,6	99,1	59,1	17,5	77,4	17,9	13,2	100
Pays de la Loire	97,5	17,3	46,5	8,0	97,9	53,8	14,0	81,2	18,1	9,0	100
Picardie	90,8	18,8	47,4	6,3	98,8	54,1	15,6	76,9	16,9	11,9	100
Poitou-Charentes	86,5	23,3	47,5	4,3	98,8	58,9	16,8	81	20,7	8,0	100
PACA	80,8	25,5	46,1	5,5	95,9	56,1	15,8	80,3	19,8	10,8	100
Rhône-Alpes	91,8	19,5	46,1	6,8	99,3	50,4	12,3	81,4	18,5	12,4	100
France métropolitaine	87,7	20,1	46,1	6,8	98,7	49,4	13,0	78,8	18,7	10,9	100
DOM	aucune donnée	48,8	32,9	5,1	94,5	76,0	28,4	61,4	34,9	17,0	100

source : MTEM/DGUEHC, OPS 2006

calculs : Miiios

Principales données
sur la vacance
et la mobilité

1

Région	taux de rotation total	taux de vacance global	taux de vacance > à 3 mois
Alsace	9,8	2,0	1,0
Aquitaine	10,3	1,3	0,5
Auvergne	12,5	2,2	1,0
Basse-Normandie	11,7	2,7	1,2
Bourgogne	11,2	4,8	3,2
Bretagne	12,6	1,2	0,4
Centre	13,1	4,4	2,5
Champagne-Ardenne	13,6	3,9	2,8
Corse	3,1	0,6	0,2
Franche-Comté	14,2	3,3	1,8
Haute-Normandie	10,5	3,7	2,2
Ile de France	7,6	1,9	1,0
Languedoc-Roussillon	9,8	2,9	1,9
Limousin	13,2	3,2	0,9
Lorraine	11,2	3,3	2,3
Midi-Pyrénées	12,3	2,5	1,5
Nord-Pas-de-Calais	11,0	1,1	0,6
Pays de la Loire	13,1	2,4	1,3
Picardie	12,2	1,7	0,7
Poitou-Charentes	13,0	3,0	1,2
PACA	4,9	3,0	0,9
Rhône-Alpes	10,2	2,3	1,3
Guadeloupe	8,0	3,3	2,2
Guyane	8,1	3,2	2,0
Martinique	7,2	2,1	0,5
Réunion	9,9	0,9	0,3
France métropolitaine	10,1	2,5	1,3
DOM	8,7	1,9	0,9
France entière	10	2,5	1,3

Source : MTETM/SESP, EPLS au 01/01/2005

Région	Nombre de loge- ments concernés	Loyers tous financements confondus	Loyers PLA LM PLATS PLAI	Loyers PLA social
Alsace	79 365	2,48	2,76	3,07
Aquitaine	91 189	2,55	2,52	2,96
Auvergne	53 694	2,37	2,44	2,93
Basse-Normandie	95 598	2,54	2,88	3,02
Bourgogne	82 840	2,4	2,42	2,97
Bretagne	116 960	2,51	2,84	2,96
Centre	152 749	2,42	2,51	2,95
Champagne-Ardenne	111 321	2,43	2,68	2,95
Corse	10 457	2,63	3,29	2,83
Franche-Comté	64 128	2,42	2,85	2,99
Haute-Normandie	140 862	2,54	2,4	3,04
Ile de France	825 525	2,9	2,95	3,41
Languedoc-Roussillon	89 056	2,53	2,55	2,99
Limousin	33 025	2,35	2,44	2,91
Lorraine	124 203	2,51	2,43	3,04
Midi-Pyrénées	84 754	2,53	2,46	3
Nord-Pas-de-Calais	276 242	2,66	2,73	3,02
Pays de la Loire	162 895	2,48	2,62	3,02
Picardie	29 153	2,55	2,71	3
Poitou-Charentes	65 145	2,39	2,89	2,92
PACA	219 804	2,56	2,82	2,84
Rhône-Alpes	324 374	2,56	2,93	3,01
France métropolitaine	3 233 353	2,61	2,76	3,08
Hors Ile de France	2 407 814	2,52	2,74	2,99

Source : MTETM/SESP, EPLS au 01/01/2005



©Shutterstock

Constructions

3

Région	avant 1961	1961- 1970	1971- 1980	1981- 1990	1991- 2000	Après 2000	Total
Alsace	28,7	23,9	21	8,9	12	5,5	97 543
Aquitaine	9	27,2	25,4	14,6	19,1	4,6	129 674
Auvergne	11,2	27,3	24,3	16,3	14,7	6,2	62 572
Basse-Normandie	14,5	28,3	28	15,3	11,7	2,2	109 534
Bourgogne	18,2	31,3	25,8	12,1	10	2,7	104 997
Bretagne	10,3	25,9	21	17,9	18,1	6,8	140 033
Centre	11,4	30,9	29,2	14,6	11,7	2,1	185 657
Champagne-Ardenne	15,9	31,5	29,4	12,9	8,8	1,5	137 391
Corse	2,8	30	28	25,5	9	4,7	11 570
Franche-Comté	19,2	29	27,3	10,6	10,1	3,9	76 446
Haute-Normandie	19,8	28,7	27,9	11,9	9,5	2,2	166 527
Ile de France	24,8	25,8	21,9	13,4	11,5	2,6	1 173 156
Languedoc-Roussillon	10,8	24,8	18,6	17,3	22,2	6,3	111 328
Limousin	19,7	24,7	32,1	11	10,5	2,1	37 422
Lorraine	21,9	26,1	26,8	11,5	12,4	1,3	149 393
Midi-Pyrénées	17,3	26,9	19,7	13,7	15,5	6,9	104 256
Nord-Pas-de-Calais	13,2	18,8	29,6	21,8	14	2,7	318 385
Pays de la Loire	11,7	26,2	28,6	15,4	15,3	2,9	193 686
Picardie	9,8	25	30,9	16,1	13,4	4,8	135 300
Poitou-Charentes	13	30,7	23,8	13,8	16,6	2,1	75 051
PACA	13,4	27	27,3	16	13	3,2	254 430
Rhône-Alpes	17,9	24,8	24,1	14,9	14,4	4	406 311
France métropolitaine	17,8	26,2	25,1	14,7	13,3	3	4 180 662
Guadeloupe	..	..	..	..	..	8,7	25 753
Guyane	..	..	..	..	..	10,1	9 602
Martinique	..	..	..	..	..	12,5	25 327
Réunion	..	..	..	..	..	9,3	48 789
DOM	..	..	..	..	..	10	109 471
France entière	17,8	26,2	25,1	14,7	13,3	3,2	4 290 133

Source : MTETM/SESP, EPLS au 01/01/2005

unités : % et logements

Calculs : Millos



©MERITUM/SIC - 1993 Photo G. Cossay

Évolution
du parc EPLS

4

Région	Parc social au	Parc social au	Parc social au	Parc social au	Parc social au	Parc social au	Evolution 2004/2005	Évolution 2000/2005 (2001/2005 dans les DOM)	Évolution annuelle 2000/2005 (2001/2005 dans les DOM)
Alsace	90 623	92 214	94 689	95 588	96 783	97 543	0,8 %	7,6 %	1,5 %
Aquitaine	121 617	123 700	125 526	126 870	128 506	129 674	0,9 %	6,6 %	1,3 %
Auvergne	58 092	58 718	59 843	60 993	62 025	62 572	0,9 %	7,7 %	1,5 %
Basse-Normandie	106 149	107 135	107 973	108 827	108 972	109 534	0,5 %	3,2 %	0,6 %
Bourgogne	102 091	102 185	102 496	104 798	104 874	104 997	0,1 %	2,8 %	0,6 %
Bretagne	127 333	130 505	132 242	135 267	137 254	140 033	2,0 %	10,0 %	1,9 %
Centre	180 704	181 724	183 605	184 480	185 153	185 657	0,3 %	2,7 %	0,5 %
Champagne-Ardenne	135 662	135 394	135 768	135 841	136 447	137 391	0,7 %	1,3 %	0,3 %
Corse	10 756	11 029	11 148	11 188	11 327	11 570	2,1 %	7,6 %	1,5 %
Franche-Comté	72 930	73 501	74 413	75 545	75 466	76 446	1,3 %	4,8 %	0,9 %
Haute-Normandie	161 265	162 871	163 108	164 966	165 703	166 527	0,5 %	3,3 %	0,6 %
Île-de-France	1 132 361	1 142 365	1 144 297	1 152 388	1 162 575	1 173 156	0,9 %	3,6 %	0,7 %
Languedoc-Roussillon	101 806	104 308	105 837	107 216	110 442	111 328	0,8 %	9,4 %	1,8 %
Limousin	36 294	36 642	36 630	36 957	37 406	37 422	0,0 %	3,1 %	0,6 %
Lorraine	143 725	158 722	153 432	154 587	153 662	149 393	-2,8 %	3,9 %	0,8 %
Midi-Pyrénées	95 762	97 072	98 828	100 743	103 083	104 256	1,1 %	8,9 %	1,7 %
Nord-Pas-de-Calais	306 752	309 760	311 698	313 792	315 917	318 385	0,8 %	3,8 %	0,7 %
Pays de la Loire	186 077	188 165	190 082	191 572	192 076	193 686	0,8 %	4,1 %	0,8 %
Picardie	126 900	128 744	129 489	130 221	130 740	135 300	3,5 %	6,6 %	1,3 %
Poitou-Charentes	72 968	73 471	73 837	74 495	74 560	75 051	0,7 %	2,9 %	0,6 %
PACA	243 124	246 235	249 485	251 263	255 906	254 430	-0,6 %	4,7 %	0,9 %
Rhône-Alpes	385 013	390 039	393 516	395 943	403 169	406 311	0,8 %	5,5 %	1,1 %
France métropolitaine	3 998 004	4 054 499	4 077 942	4 113 540	4 152 046	4 180 662	0,7 %	4,6 %	0,9 %
Guadeloupe		23 504	24 969	24 980	25 819	25 753	-0,3 %	9,6 %	2,3 %
Guyane		8 632	8 763	9 076	9 213	9 602	4,2 %	11,2 %	2,7 %
Martinique		22 170	22 587	23 761	24 284	25 327	4,3 %	14,2 %	3,4 %
Réunion		44 232	45 250	46 190	47 000	48789	3,8 %	10,3 %	2,5 %
Total DOM		98 538	101 569	104 007	106 316	109 471	3,0 %	11,1 %	2,7 %
Total France entière	4 096 542	4 153 037	4 179 511	4 217 547	4 258 362	4 290 133	0,7 %	4,7 %	0,9 %

Source : MTETM/SESP, EPLS au 01/01/2005

Calculs : Milios

Référents
BOLERO 2004

5

France entière 2004		Offices HLM			SA HLM			Autres
		1 ^{er} Quartile	Médiane	3 ^e quartile	1 ^{er} Quartile	Médiane	3 ^e quartile	
1	Autofinancement net/chiffre d'affaires (%)	2,81 %	6,25 %	10,71 %	5,13 %	9,12 %	14,17 %	NC
2	FRNG/ Dépenses mensuelles en mois de dépenses	2,81 mois	4,69 mois	6,68 mois	2,85 mois	4,92 mois	7,25 mois	NC
3	Evolution créances loc./loyers et charges (%)	0,07 %	0,59 %	1,25 %	0,20 %	0,80 %	1,51 %	NC
6	Coût de gestion sans EC / NB. de lgts gérés (/LGT)		800 E/LGT			900 E/LGT		NC
6Bis	Coût de gestion/loyers (%)		24,87 %			22,76 %		NC
6L	Coût de gestion LOLA/ NB. de lgts gérés (/LGT)		970 E/LGT			1 050 E/LGT		NC
8	Coût de maintien immob.NR/ NB de lgts gérés (/LGT)		590 E/LGT			560 E/LGT		NC
14	Créances loc/loyers et charges récupérées (%)	11,14 %	14,12 %	18,20 %	9,37 %	11,52 %	15,18 %	NC

Source : METMT/DGUHC/données chiffrées Bolero année 2004

LEXIQUE

ANAH	Agence NAtionale de l'Habitation
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
BOLERO	Base de données commune à la DGUHC et à la MILOS
CAL	Commission d'Attribution des Logements
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CLF	Commission Locale de Formation
CMP	Code des Marchés Publics
CMS	Swap de maturité constante
CNC	Conseil National de la Comptabilité
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CRC	Chambre Régionale des Comptes (page 14) / Comité de réglementation comptable (page 49)
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
CTP	Comité Technique Paritaire
DAOL	Développement et Amélioration de l'Offre de Logement
DGPA	Direction Générale du Personnel et de l'Administration
DGPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
ENL	Engagement National pour le Logement
EPLS	Enquête sur le Parc Locatif Social
FRNG	Fonds de Roulement Net Global
FSL	Fonds de Solidarité Logement
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GPV	Grand Projet de Ville
HALDE	Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IFRS	Normes Internationales d'Information Financière
IGH	Immeuble de Grande Hauteur
LOLF	Loi Organique sur les Lois des Finances
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique (loi du 12 juillet 1983 dite « loi MOP »)
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPS	Enquête sur l'Occupation du Parc Social
OPDHLM	Office Public Départemental d'HLM
OPH	Office Public de l'Habitat
OPHLM	Office Public d'HLM
OPMHLM	Office Public Municipal d'HLM
ORU	Opération de Renouvellement Urbain
PACT-ARIM	Protection, Amélioration, Conservation et Transformation de l'Habitat - Association de Restauration Immobilière
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PCE	Plan Comptable de l'État
PCG	Plan Comptable Général
PCS	Plan de Cohésion Sociale
PEC	Préparation aux Examens et aux Concours
PGE	Provision pour Gros Entretien
PLA	Prêt Locatif Aidé
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
PSP	Plan Stratégique de Patrimoine
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SA d'HLM	Société Anonyme d'HLM
SACI	Société Anonyme de Crédit Immobilier
SAIEM	Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte
SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
SCP	Société Coopérative de Production
SEM	Société d'Économie Mixte
SIEM	Société Immobilière d'Économie Mixte
SLS	Supplément Loyer Solidarité
SMS	SWAP de matrice constante
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
USH	Union Sociale pour l'Habitat (union des différentes fédérations d'organismes d'HLM)
VEFA	Vente en l'État de Futur Achèvement
ZUS	Zone Urbaine Sensible

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

Miilos

Miilos

Grande Arche
92055 La Défense cedex
téléphone : 01 40 81 21 07
télécopie : 01 40 81 21 78
mèl:miilos@equipement.gouv.fr
<http://www.logement.gouv.fr/>

CHARGÉS DE MISSION D'INSPECTION

LILLE

**Nord Pas-de-Calais,
Haute Normandie, Picardie**
Gérard Legris : 03 20 40 54 38

LYON

**Auvergne, Bourgogne,
Franche-Comté, Rhône-Alpes**
Bernard Ailleret, Patrick Grepinet : 04 78 63 39 73

MARSEILLE

Corse, Languedoc-Roussillon, PACA
Raymonde Piolat : 04 95 04 59 80

NANCY

Alsace, Champagne-Ardennes, Lorraine
Jean-Louis Felmy : 03 83 17 02 80

NANTES

**Bretagne, Basse-Normandie,
Pays de Loire, Poitou-Charentes**
Philippe Suire : 02 40 12 29 90

PARIS

Île-de-France, Centre
Lucien Touzery, Hélène Roux,
Jean-Luc Hickel : 01 40 81 21 09

TOULOUSE

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