

Mission
Interministérielle
d'Inspection du
Logement Social

Milos

RAPPORT PUBLIC

2009



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE LA MER

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

SOMMAIRE

1	ACTIVITÉ DE CONTRÔLE EN 2009	2
	1.1. programmation des contrôles	3
	1.2. contrôles effectués par la Miilos	4
	1.3. répartition des contrôles	5
	1.4. suites administratives données aux rapports	7
	1.5. suites pénales aux rapports	7
2	POLITIQUE SOCIALE	8
	2.1. politique d'accès au logement	9
	2.2. loyers et charges	11
	2.3. qualité du service rendu	12
3	STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES	14
	3.1. plans stratégiques de patrimoine et analyse prévisionnelle	15
	3.2. politique de maintenance et développement durable	18
	3.3. politique de développement de l'offre nouvelle	21
	3.4. rénovation urbaine	24
	3.5. vente de logements sociaux aux locataires	32
4	COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE	36
	4.1. répartition globale des observations	37
	4.2. tenue de la comptabilité	38
	4.3. analyse financière	39
	4.4. gestion de la dette	42
5	RESTRUCTURATIONS DANS LE SECTEUR DES HLM	46
	5.1. ventes en bloc de logements entre organismes HLM	48
	5.2. organismes dont la restructuration est en cours, en projet ou réalisée en 2009	49
	5.3. cohabitation sur un même territoire d'organismes appartenant au même groupe	49
	5.4. organismes en dessous de la taille critique de 1500 logements et dont l'efficacité semble difficilement argumentable	50
	5.5. organismes en dessous de la taille critique de 1500 logements, mais dont la justification et l'efficacité peuvent être argumentées	50
	5.6. organismes de plus de 1500 logements ne posant pas de problème impératif de restructuration géographique	50
	5.7. synthèse	51
6	SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES DE PRODUCTION D'HLM	52
	6.1. niveau de production des SCP est très hétérogène et la nature de leurs activités dépasse le cadre de l'accession sociale à la propriété	54
	6.2. membres de groupes, à l'exception de deux sociétés, les SCP ne disposent pas des moyens de leur autonomie, ce qui peut présenter des risques de dysfonctionnements, notamment en termes de gouvernance	59
	6.3. dimension coopérative de la gouvernance des SCP ne ressort pas dans la pratique	62
	6.4. conclusion	63
7	MOYENS MIS EN ŒUVRE	66
	7.1. gestion des ressources humaines	67
	7.2. relations sociales	69
	7.3. formation professionnelle, bilan général	70
	7.4. budget de fonctionnement	71
8	ANNEXES	72
	8.1. organismes ayant fait l'objet d'un rapport définitif en 2009	73
	8.2. lexique	79

PRÉAMBULE

L'année 2009 a été marquée par le vote de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ainsi que la mise en œuvre du dernier volet du droit au logement opposable, (les particuliers peuvent maintenant porter des recours devant les tribunaux administratifs) ; mais elle a aussi été marquée par la crise bancaire et ses répercussions dans toute l'économie.

Un contexte délicat qui, sans remettre en cause les orientations politiques en matière de logement social, réaffirme encore davantage si l'en était besoin, la nécessité de s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics. C'est l'un des premiers rôles de la Miilos : contrôler auprès des organismes de logement social l'utilisation faite des aides de l'Etat et rendre compte aux autorités publiques des conclusions des inspections menées.

Sur la base de 151 rapports de contrôle définitifs, le rapport annuel d'activité 2009 présente une synthèse des différentes thématiques étudiées par la Miilos lors de ses inspections. Nous avons choisi cette année de développer cinq thématiques principales.

La première porte sur la gestion locative et la politique sociale. L'accent est mis en particulier sur l'accès au logement des publics défavorisés, la politique des loyers et la maîtrise des charges, ainsi que sur la qualité du service rendu aux locataires.

La stratégie patrimoniale des organismes est le deuxième thème abordé dans ce rapport. Outre l'examen des thématiques déjà rencontrées dans les rapports précédents (mise en œuvre des plans stratégiques de patrimoine, rénovation urbaine et développement de l'offre nouvelle), le rapport d'activité 2009 comporte deux volets spécifiques sur la politique de maintenance et le développement durable d'une part, et sur la vente de logement sociaux aux locataires, d'autre part.

La troisième thématique porte sur la situation comptable et financière des organismes. Dans son rapport d'activité 2008, la Miilos avait alerté sur une dérive inquiétante de l'utilisation trop importante et mal maîtrisée de produits structurés dans la gestion de la dette des organismes. Elle a donc poursuivi avec attention ses investigations sur ces sujets au cours des inspections conduites en 2009.

Le Ministre Benoist Apparu a appelé de ses vœux des restructurations du secteur HLM favorisant la mutualisation de leurs fonds propres. C'est l'objet du quatrième thème développé dans ce rapport.

Le cinquième thème est consacré à l'activité et la gouvernance des sociétés coopératives de production qui présentent des spécificités.

Parallèlement, la Mission poursuit ses actions en faveur d'une professionnalisation de ses équipes, l'accentuation de sa politique de formation et la modernisation de ses méthodes et outils de contrôles.



Le chef de la Mission
Denis Vilain



Le chef-adjoint de la Mission
Daniel Dauvet

En application de l'article L.451-1 du code de la construction et de l'habitation et du décret n° 93-236 du 22 février 1993, la Mission interministérielle d'inspection du logement social est investie d'une mission de contrôle du domaine du logement social. La finalité du contrôle « est de vérifier l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat et le respect par les organismes concernés des dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur mission de construction et de gestion du logement social. Elle peut également procéder à une évaluation d'ensemble de l'activité consacrée à cette mission, dans ses aspects administratifs, techniques, sociaux, comptables et financiers ».

1

**ACTIVITÉ
DE CONTRÔLE
EN 2009**



1.1 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 2009 a été arrêtée le 11 décembre 2008 par le chef de la Miilos. Les grandes orientations de cette programmation avaient été fixées par le comité directeur de la Miilos lors de sa réunion du 10 décembre 2008. Ce programme a été, comme chaque année, défini après consultation des préfets et en concertation avec les chambres régionales des comptes et les services du Trésor public. Pour 2009, le comité directeur avait retenu, comme thèmes prioritaires de contrôle :

- La politique patrimoniale, incluant le développement de l'offre nouvelle, la vente de logements aux locataires et les dispositions envisagées dans la perspective du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;
- La qualité du service rendu aux locataires ;
- La mise en œuvre du droit au logement opposable.

La programmation initiale pour 2009 comportait 196 contrôles, y compris 49 contrôles inscrits en tranche complémentaire. La tranche complémentaire est une variable d'adaptation de la charge de travail aux moyens disponibles ; elle permet également d'effectuer des contrôles imprévus, notamment pour compléter le contrôle des organismes d'un groupe ou pour mener des contrôles à la demande des ministres.

Les 196 contrôles de la programmation initiale pour complète représentaient une surcharge significative par rapport aux moyens prévisionnels dont la Miilos pouvait espérer disposer en 2009. Le tableau ci-dessous rend compte des écarts entre la programmation initiale et les 155 contrôles effectivement ouverts en 2009 par la Mission compte tenu des évolutions de la programmation en cours d'année.

Types d'organisme	Programmés en 2009		Ouverts en 2009	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
SA d'HLM	60	15,7%	56	14,7%
OPH	66	22,2%	61	20,5%
SEM	23	4,4%	11	2,1%
Coopératives	16	8,6%	8	4,3%
Associations et UES	19	--	12	--
Divers dont GIE	7	--	4	--
SACI/SACICAP	5	8,6%	3	5,2%
Total	196	--	155	

*Répartition de la programmation 2009 par type d'organisme
Les pourcentages sont exprimés par rapport au total de chaque catégorie d'organismes.*

1.2 LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LA MILOS

Au cours de l'année 2009, la Mission d'inspection a établi 145 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, 151 rapports définitifs dont 2 limités au contrôle des cotisations CGLLS. 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 151 rapports définitifs concernent pour :

- 31,8 % des offices publics de l'habitat
(ex-OPAC : 15,9 %, ex-OPD : 6,0 %, ex-OPM : 9,9 %),
- 25,8 % des sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM),
- 17,2 % des sociétés d'économie mixte (SEM),
- 10,6 % des sociétés coopératives d'HLM,
- 14,6 % d'autres organismes.

Le nombre de logements correspondant est de 929 000 soit près de 22 % du total du parc locatif social.

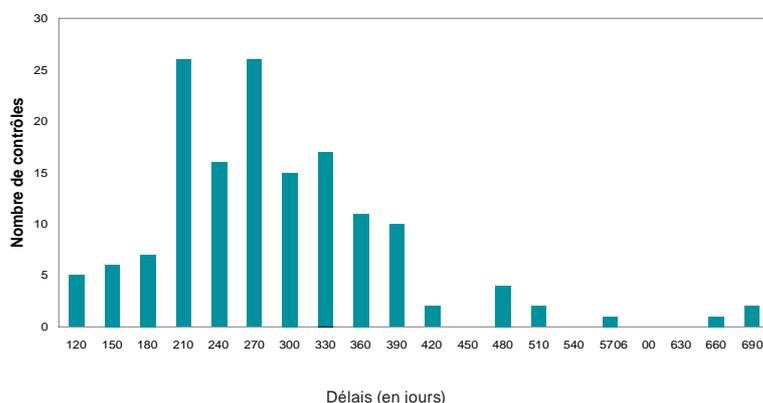
Parmi les 151 rapports définitifs produits par la Miilos 18 l'ont été conjointement avec des auditeurs du Trésor public, chiffre en diminution par rapport à l'année 2008 qui en avait compté 28. En 2009, ces contrôles ont tous porté sur des OPH à comptabilité publique. Par ailleurs, 16 OPH à comptabilité publique ont été contrôlés sans le concours du Trésor public.

L'évolution de l'activité de contrôle de la Miilos durant les cinq dernières années se présente comme suit :

	2005	2006	2007	2008	2009
Ouvertures de contrôle	204	184	159	186	155
Rapports provisoires	189	181	183	179	145
Rapports définitifs	188	189	184	172	151



Répartition des contrôles en fonction du délai entre l'ouverture et la diffusion du rapport définitif (rapports diffusés en 2009)



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

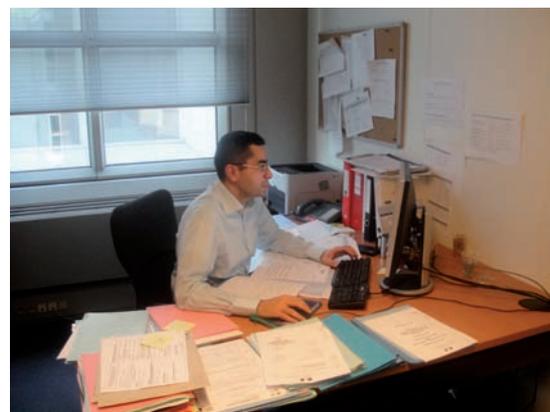
En 2009, la durée calendaire médiane de production d'un rapport de contrôle (entre l'ouverture du contrôle et la diffusion du rapport définitif) a été de 8,6 mois, en légère augmentation par rapport à l'année 2008 (8,3 mois).

87 % des rapports ont été produits en moins d'un an, valeur à peu près équivalente à celle de 2008 (88%).

1.3 LA RÉPARTITION DES CONTRÔLES

Par type d'organisme

	2007	2008	2009
SA et fondations	57	50	40
OPH	58	55	48
SEM	34	23	26
Coopératives	16	20	16
Associations et GIE	14	16	17
UES	1	3	2
Contrôles divers	2	5	2
SACI / SACICAP	2	0	0
TOTAL	184	172	151



Par région

	2007	2008	2009	Dont HLM et SEM	Nombre des organismes HLM / SEM	Pourcentage contrôlé en 2009
Alsace	4	2	5	5	44	11,4%
Aquitaine	11	8	5	5	39	12,8%
Auvergne	2	3	3	3	21	14,3%
Basse-Normandie	7	3	8	6	26	23,1%
Bourgogne	6	2	4	3	19	15,8%
Bretagne	5	6	7	7	34	20,6%
Centre	7	11	5	5	38	13,2%
Champagne	3	4	5	5	23	21,7%
Corse	0	0	1	1	4	25,0%
Franche-Comté	2	3	0	0	19	0%
Haute-Normandie	5	9	9	8	36	22,2%
Île-de-France	39	35	40	36	200	18%
Languedoc- Roussillon	4	3	3	3	24	12,5%
Limousin	5	6	0	0	14	0%
Lorraine	11	5	4	3	40	7,5%
Midi-Pyrénées	17	9	6	4	37	10,8%
Nord Pas-de-Calais	6	16	10	5	45	11,1%
Pays-de-la-Loire	11	4	5	3	46	6,5%
Picardie	3	4	5	4	23	17,4%
Poitou-Charentes	9	4	2	2	24	8,3%
Provence-Alpes- Côte d'Azur	8	11	4	4	63	6,3%
Rhône-Alpes	16	21	18	15	95	15,8%
Outre-mer	3	3	2	2	24	8,3%
TOTAL	184	172	151	129	938	13,8%



1.4 LES SUITES ADMINISTRATIVES DONNÉES AUX RAPPORTS

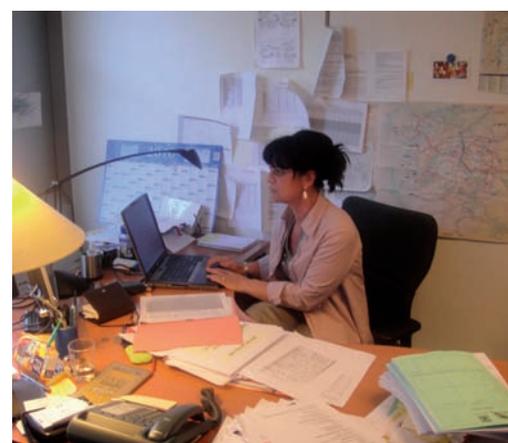
Dans la majorité des cas, les organismes contrôlés prennent l'initiative d'apporter les correctifs requis pendant le contrôle ou à la suite de leur examen par le conseil d'administration.

Les préfets sont chargés de mettre en œuvre les mesures nécessaires et, sur 151 rapports définitifs produits en 2009, près de 16 % (soit 24 rapports) ont fait l'objet de lettres d'instructions particulières du ministre, notamment en matière d'attribution de logement, après avis de la commission des suites.

Il convient de noter que les lettres de suite avec instructions particulières ont fait l'objet d'un taux de réponse des préfets de 49 % (20 réponses apportées aux 41 lettres de suites pour lesquelles une réponse était attendue en 2009).

En outre, les rapports de contrôle 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.

192 demandes de ce type ont été satisfaites en 2009 qui émanaient principalement de particuliers, d'élus ou de collectivités, le reste se répartissant pour l'essentiel entre journalistes et associations.



1.5 LES SUITES PÉNALES AUX RAPPORTS 2008

Parmi les 151 rapports diffusés aux organismes en 2009, trois ont été portés à la connaissance du procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Deux rapports transmis sont relatifs à des SA d'HLM : l'un concerne le train de vie d'une société qui a révélé de nombreuses dépenses excessives au regard de son objet social et de sa mission d'intérêt général ; l'autre concerne des débours payés sans justificatifs, de marchés de prestations de services passés sans mesures de publicité et de mise en concurrence et ayant donné lieu au paiement de factures sans que la contrepartie soit vérifiable.

Un rapport de contrôle concerne une association : les faits constatés portent sur le transfert de fonds d'origine essentiellement publique d'une association à but non lucratif vers une association à but lucratif intervenant dans le domaine marchand.



2

POLITIQUE SOCIALE

2.1 LA POLITIQUE D'ACCÈS AU LOGEMENT

Les organismes ont vocation à traiter tous les segments du public éligible au logement social mais ils doivent aussi, dans un souci de mixité sociale, privilégier l'accès au logement des publics prioritaires en particulier des populations défavorisées telles qu'elles sont définies dans les PDALPD, les contingents préfectoraux, les commissions de médiation du DALO et les accords collectifs. .

Avec la mise en place des conventions d'utilité sociale (CUS) en 2010, les organismes devront définir plus clairement leur politique sociale qui traitera notamment de l'accueil des populations sortant des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Elle sera accompagnée d'un plan d'action et d'indicateurs de résultat sur lesquels les organismes s'engageront.

2.1.1. L'ÉLARGISSEMENT DE L'ACCÈS AU LOGEMENT POUR LES PUBLICS DÉFAVORISÉS

2.1.1.1. La nécessaire amélioration de la connaissance de la demande

La recherche d'une adéquation entre l'offre et la demande a peu à peu, amené les organismes à se doter de moyens permettant une meilleure connaissance de la population logée et des demandes en instance. Ces démarches constituent une base indispensable pour définir les besoins d'adaptation du parc en réponse aux demandes encore insatisfaites ainsi que pour faciliter les parcours résidentiels des locataires. Cependant, les données ainsi collectées font rarement l'objet d'une analyse qualitative, même si elles donnent lieu à un bilan quantitatif.

En 2009, 18 % des organismes contrôlés ne respectaient pas les obligations réglementaires relatives à l'enregistrement de la demande. Les données collectées dans le cadre du « numéro unique » ne sont pas systématiquement saisies. En revanche, trois offices ont mis en place des fichiers internes renseignés en continu et très complets qui leur permettent d'analyser cette demande pour y répondre avec plus d'efficacité.

La mise en œuvre des conventions d'utilité sociale est de nature à diffuser ces bonnes pratiques. Elle sera l'occasion pour tous les organismes de réaliser leur état des lieux et de définir leur politique d'attribution en cohérence avec les enjeux du territoire.

La connaissance partagée de l'occupation et des besoins en logements est souvent la première étape dans l'implication des collectivités dans les politiques de l'habitat, qu'elles soient ou non délégataires des aides de l'État

2.1.1.2. L'amélioration du traitement des publics prioritaires

Les publics prioritaires sont identifiés à partir de différentes sources :

- les demandeurs eux-mêmes,
- les assistantes sociales, associations ou autres...

- les commissions de médiation (DALO ou délais trop longs),
- les accords collectifs.

Leur prise en compte diffère selon les organismes. Globalement, on peut noter une professionnalisation de la gestion de la demande. La mise en place d'outils de connaissance de la demande facilite l'identification du public prioritaire et diminue les délais de traitement. La seconde difficulté tient ensuite à la disponibilité effective d'un logement en adéquation avec le ménage concerné. Là encore, la bonne connaissance du parc disponible et de ses caractéristiques est un gage de qualité. L'obligation actuelle de présenter au minimum trois candidats permet à la commission d'attribution d'élargir l'examen des dossiers à des publics différents.

Si l'on peut deviner ici ou là des stratégies d'évitement de certains publics, il est manifeste que les politiques menées par les collectivités locales pour le logement des plus défavorisés sont déterminantes pour les organismes. La dynamique des PDALPD, des délégations d'aide à la pierre, des groupes de travail de pilotage dédiés aux opérations Anru ont un véritable effet démultiplicateur sur l'efficacité des bailleurs sociaux.

A l'inverse, lors de la mise en œuvre de la loi DALO, certains accords collectifs n'ont pas été renouvelés à leur échéance avec des conséquences perceptibles sur la diminution des publics prioritaires identifiés et donc relogés.

2.1.1.3. Les mutations internes et le développement des parcours résidentiels

L'amélioration de l'occupation sociale du parc passe par un accroissement du nombre de mutations internes avec une priorité accordée à ces demandes. Cela permet aux locataires de bénéficier d'un logement qui prenne en compte l'évolution de leur revenu et la taille de leur ménage.

La mise en œuvre de parcours résidentiels qui constitue un des engagements des organismes dans le cadre des CUS est déjà effective. Elle peut être utilisée dans un souci de mixité sociale comme c'est le cas dans un OPH de la région parisienne.

Il semble que cette pratique soit aussi une question de savoir-faire. L'observation montre que les organismes qui, dans le cadre des opérations Anru sont confrontés au difficile exercice du relogement, passent assez naturellement à la prise en compte des demandes de mutations internes.

Ces compétences acquises permettent d'élargir la réflexion sur l'adaptation des logements aux besoins des occupants.

Alors que certains organismes confortent les locataires dans leurs habitudes au détriment parfois d'une gestion dynamique de leur parc, d'autres s'attachent à faire prendre conscience aux personnes logées de l'évolution de leurs besoins. Ainsi un OPH de la région Rhône-Alpes a



entamé une démarche spécifique pour encourager les personnes âgées à prendre un logement plus petit.

2.2 LES LOYERS ET CHARGES

2.2.1 L'ÉVOLUTION DES LOYERS

Plus de 50 % des organismes contrôlés ont pratiqué des augmentations de loyers supérieures aux recommandations par rapport à l'année de référence du contrôle. Ces augmentations sont justifiées de manière diverse. Pour certains organismes, il en va de leur équilibre financier, pour d'autres de leur politique d'investissement.

Leur impact sur les locataires est diversement apprécié et ne fait pas toujours l'objet d'une réelle prise en compte. Certains organismes réalisent des simulations pour évaluer l'augmentation de la part à la charge du locataire, APL déduite. D'autres se limitent à vérifier que l'augmentation sera admissible pour les différents interlocuteurs. Les modulations d'augmentation de loyers entre les différents groupes n'ont pas obligatoirement pour fondement la réalité du niveau de ressources des occupants. Dans les zones détendues ou dans les zones de forte concurrence avec des bailleurs privés, les plus faibles augmentations sont souvent réservées aux immeubles financés en PLS ou PLI, par crainte de la vacance, au détriment de logements de moindre qualité qui sont plus sensiblement augmentés même s'ils sont occupés par des locataires plus modestes.

Dans le cadre de la préparation des CUS, certains organismes ont entamé leur réflexion sur la mise en adéquation entre les loyers et la qualité du service rendu. Cela nécessite un travail de classement des immeubles et la réactualisation des plans stratégiques de patrimoine. Peu souhaitent concrètement s'y engager rapidement compte tenu de la difficulté à faire accepter à ceux qui les subiront les augmentations de loyer. La mise en place de stratégies d'accompagnement de ces modifications sera nécessaire et prendra du temps.

2.2.2 LES CHARGES, UN POSTE DIFFICILE, PARFOIS SOURCE D'IMPAYÉS

2.2.2.1. Des efforts de maîtrise des charges de chauffage

Les deux principaux postes en matière de charges sont l'eau et le chauffage.

À l'heure du Grenelle de l'environnement, la recherche de la performance énergétique est relancée. Pour les organismes d'HLM, la diminution des charges est un enjeu primordial. L'augmentation des loyers n'est socialement acceptable que si elle s'accompagne d'une diminution des charges. C'est en effet le coût réel du logement supporté par le locataire, montant du loyer et des charges, déduction faite de l'APL, qui importe. Faute de diagnostics thermiques réalisés sur l'ensemble du patrimoine et compte tenu de l'ampleur des travaux, les bailleurs

sociaux ne s'engagent que progressivement vers la réhabilitation et l'adaptation de leur parc. Par ailleurs, l'effet des travaux réalisés sur la baisse des charges n'est pas toujours immédiatement perceptible par les locataires, compte tenu des différents paramètres qui entrent en compte et notamment l'augmentation des coûts de l'énergie et les variations climatiques d'une année sur l'autre.

2.2.2.2. Des récupérations de charges difficiles à ajuster

Le juste provisionnement des charges reste un objectif difficile à atteindre. Des dysfonctionnements sont souvent observés au cours des contrôles réalisés par la Miilos : excédents d'acomptes qui augmentent la part à charge du locataire ou déficits, qui peuvent mettre en péril l'équilibre financier parfois fragile de la situation d'un ménage au moment de la récupération des changes.

Au mieux, il est globalement atteint sur l'ensemble des logements mais d'importants écarts sont relevés sur certains groupes d'immeubles, même dans les organismes qui ont une gestion performante. C'est en tout cas un poste qui nécessite un suivi sans faille afin de ne pas accentuer les écarts par une récupération trop tardive des réajustements.

2.3 LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

2.3.1 UN SOUCI PARTAGÉ DE L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE

Le traitement des réclamations s'inscrit dans la préoccupation de satisfaction du locataire, c'est aussi un gage de bon entretien du patrimoine. Les enquêtes de satisfaction ont permis d'identifier ici ou là de trop longs délais de traitement. En réaction, les organismes ont pour beaucoup mis en place des logiciels de suivi des réclamations. Deux tiers des organismes contrôlés en 2009 ont une gestion et une exploitation satisfaisante des réclamations. Elle s'accompagne bien souvent d'une démarche partenariale avec les fournisseurs qui s'engagent sur des objectifs de performance et des délais d'intervention. En fait, il s'agit de la professionnalisation de la maintenance, qu'elle soit assurée en externe ou en régie.

La mise en œuvre des CUS et le suivi d'indicateurs permettront à tous de progresser dans un souci de satisfaction du locataire.

2.3.2 UNE AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ

Des normes de plus en plus nombreuses s'imposent aux organismes d'HLM. Elles concernent notamment la prévention du risque amiante et la mise aux normes des ascenseurs.

Certains organismes vont plus loin dans la prise en compte de la gestion de la sécurité qui s'inscrit dans la démarche qualité. C'est le cas d'une SA d'HLM de Haute-Normandie où a été nommé un

responsable, animateur et coordinateur des différents intervenants de la veille-sécurité, de la gestion des risques mais aussi du suivi des incidents (exploitation des registres par secteurs ou immeubles tenus par les gardiens) et des contrôles.

2.3.3 UNE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ ENCORE INSUFFISANTE

Si nombre d'organismes font des efforts certains pour améliorer cette situation, la propreté des parties communes reste souvent perçue comme insuffisante dans les enquêtes de satisfaction des locataires.

Or la non propreté de ces lieux est pratiquement toujours le révélateur d'un dysfonctionnement plus grave du secteur concerné et elle est le signe d'un besoin de gestion de proximité renforcée. Celle-ci est très dépendante de la présence de représentants de l'organisme ou de la ville dans le quartier concerné.

Confrontés à ces problèmes, seuls les organismes qui s'investissent massivement dans des actions, non seulement sur le bâti mais aussi auprès des habitants, réussissent à obtenir des améliorations. Certains quartiers ne bénéficient pas encore d'un nombre de gardiens suffisants, d'autres sont laissés à l'abandon pour plusieurs années dans l'attente, parfois longue pour les locataires, de projets plus ambitieux.

Mais certains organismes ont une véritable culture de la gestion de proximité et travaillent avec le soutien des collectivités à assurer la qualité de vie dans tous les quartiers.

C'est le cas de grands organismes (notamment un OPH de l'Ouest de la France gérant près de 15 000 logements) mais c'est aussi vrai pour un autre OPH de la région Picardie qui avec moins de 4 000 logements a recruté un médiateur à temps plein, chargé d'intervenir sur les domaines tels que les conflits de voisinage, les incivilités ou les dégradations constatées.



3

STRATÉGIE PATRIMONIALE DES ORGANISMES



3.1 PLANS STRATÉGIQUES DE PATRIMOINE ET ANALYSE PRÉVISIONNELLE

La nature et le contenu des plans stratégiques de patrimoine (PSP) sont définis par une circulaire ministérielle depuis le 2 mai 2002. Malgré la volonté de l'État de voir tous les organismes s'engager dans des réflexions prospectives, comme tout organisme correctement géré, seule la moitié des organismes contrôlés par la Miilos en 2008 était dotée d'un tel outil. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a renforcé leurs obligations en matière de stratégie puisque le PSP est devenu un élément obligatoire des conventions d'utilité sociale (CUS) que les organismes doivent signer avec l'État avant le 1er janvier 2011.

L'objet du PSP est de donner les orientations de l'évolution du parc de l'organisme à moyen terme. Il doit d'abord s'appuyer sur un diagnostic détaillé du patrimoine existant, dans toutes ses composantes : qualité technique, qualité urbaine, attractivité,...

Il doit également comprendre une analyse du marché immobilier local, pour tenir compte de la place et de l'impact du logement social sur ce territoire. A partir de ces diagnostics, les organismes doivent bâtir une stratégie patrimoniale dans toutes ses dimensions : constructions nouvelles, ventes, achats, réhabilitations, déconstructions. Cette stratégie doit se décliner en fonction des différents territoires d'intervention de l'organisme et tenir compte de certains enjeux : taille des ménages, vieillissement de la population, accueil des personnes défavorisées, population étudiante,...

Le PSP doit ensuite être mis en cohérence avec les capacités financières de l'organisme. C'est le rôle de l'analyse financière prévisionnelle qui doit obligatoirement accompagner le PSP pour renforcer sa crédibilité.

Bien entendu, dans un monde en perpétuel changement, un tel document n'a de sens que s'il est revisité et mis à jour périodiquement.

3.1.1 ANALYSE QUANTITATIVE

Sur les 123 organismes HLM ou SEM ayant fait l'objet d'un rapport définitif diffusé par la Miilos en 2009, 87 d'entre eux étaient dotés d'un PSP, soit plus de 70%. Ce chiffre est en nette augmentation par rapport à 2008. Parmi les organismes non dotés d'un PSP, 22 interviennent pourtant sur des marchés tendus, voire très tendus. Parmi ceux-ci, 8 possèdent plus de 3000 logements et 4 ont une production annuelle supérieure à 100 logements. Les durées des PSP sont variables : 33 de moins de 10 ans, 49 de 10 ans, 4 de 15 ans et même 1 de 22 ans.

Le constat positif concernant les 87 organismes dotés d'un PSP doit toutefois être nuancé.

D'abord par le fait que, pour certains, il ne s'agit que d'un plan de maintenance du patrimoine existant, sans perspectives de développement.

Ensuite parce que, parmi eux, 19 (près de 22%) n'ont pas mis en place une analyse financière prévisionnelle et 12 (14%) ont une analyse prévisionnelle considérée comme non fiable dans le rapport. Ainsi plus d'un tiers des organismes dotés d'un PSP soit n'ont pas vérifié la faisabilité de leur plan, soit l'ont fait de manière insuffisante. De plus, on peut noter également que, parmi les analyses prévisionnelles considérées comme fiables, 6 d'entre elles montrent que l'organisme n'est pas en capacité financière de mener à bien son PSP.

Au final, ce sont à peine un tiers des organismes contrôlés qui disposent d'un PSP complet, validé par une analyse financière prévisionnelle fiable et cohérente.

3.1.2 LES RISQUES LIÉS À L'ABSENCE DE PSP

L'absence de PSP peut avoir plusieurs types de conséquences.

En premier lieu, sans document stratégique à moyen terme, le conseil d'administration se voit privé d'une part importante de ses prérogatives puisqu'à défaut d'un débat éclairé sur les enjeux et les scénarios possibles, il n'a qu'une prise très limitée sur les orientations stratégiques de l'organisme, alors qu'il s'agit là d'une de ses prérogatives essentielles :

- Art. R.421-16 du code de la construction et de l'habitation : « le conseil d'administration de l'office règle par ses délibérations les affaires de l'office, et notamment :
Décide de la politique générale de l'office ;
.../...
Arrête les orientations en matière de politique des loyers et d'évolution du patrimoine ;... ».

- Article L.225-35 du code de commerce : « le conseil d'administration détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en oeuvre. Sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent.../...
Le conseil d'administration procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns. Le président ou le directeur général de la société est tenu de communiquer à chaque administrateur tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ».

Le PSP devrait donc être depuis longtemps la base des débats d'orientation de l'activité au sein des organismes. On peut ainsi évoquer le cas d'un OPH de 14 000 logements intervenant sur un marché très tendu dans le Sud de la France qui, malgré une consultation lancée en 2005, n'avait toujours pas de PSP finalisé en 2009.

En second lieu, en l'absence de diagnostic détaillé de l'état du patrimoine, certains organismes ne sont pas en capacité de programmer leurs travaux d'entretien et de maintenance sur plusieurs années et prennent le risque de mettre en place des actions au coup par coup. On peut citer par exemple cet organisme de 5600 logements du centre de la France qui a mené une politique d'intervention massive



sur son patrimoine sans disposer de PSP, en finançant en partie ses investissements sur les plus-values de cessions. Son autofinancement s'en trouve aujourd'hui fortement dégradé et son résultat ne reste positif que grâce aux plus-values des ventes. Une telle politique ne pourrait être pertinente que si l'organisme conserve une visibilité suffisante sur ses marges de manœuvre financières.

De même, cette SEM de 1000 logements de la région Auvergne, qui intervient sur un marché très détendu, ne dispose que d'un plan d'entretien non actualisé, qui ne prend pas en compte le développement, alors que la question de la nécessité de construire, de la localisation et des types de logements se pose de manière importante sur ce territoire.

3.1.3 LE CONTENU DES PSP

Même lorsqu'ils existent, nombre de PSP en restent encore à un plan d'entretien pluriannuel, sans tenir compte de l'ensemble de la stratégie patrimoniale. Les besoins spécifiques, tant en termes de production (taille des logements, nombre de pièces), que d'adaptation du parc aux besoins des locataires (vieillesse de la population, handicap, maîtrise des charges,...) sont insuffisamment développés. Il faut toutefois noter que, bien souvent, si les PSP de « première génération » présentent des insuffisances, les réflexions engagées pour leur mise à jour permettent de constater une meilleure prise en compte de tous les enjeux. A titre d'exemple, on peut citer cet organisme de 14 000 logements de l'Est de la France qui, après un PSP élaboré en 2005 sur des bases assez sommaires, a lancé une révision complète de son PSP en fixant des axes stratégiques précis : adaptation quantitative (nombre et types de logements), adaptation qualitative (maîtrise des charges), amélioration de la sécurité, amélioration de l'accessibilité et du confort de vie.

Parfois, le PSP peut être l'occasion de mener une réflexion inter-bailleurs sur une thématique particulière. Ainsi, cette SA d'HLM de 30 000 logements de la région lyonnaise qui a enrichi son PSP par un plan stratégique « vieillissement » avec quatre autres SA d'HLM et partenaires locaux.

Enfin, il existe parfois des distorsions entre le PSP de l'organisme et les besoins affichés sur le territoire soit par les évaluations des services de l'État, soit dans les PLH. La mise en place prochaine des CUS devrait améliorer le dialogue entre partenaires et permettre d'approfondir les réflexions territoriales.

3.1.4 LA MÉTHODE D'ANALYSE FINANCIÈRE PRÉVISIONNELLE

Si elle a le mérite de montrer que l'organisme s'est interrogé sur les conséquences financières de sa stratégie, l'existence d'une analyse financière prévisionnelle ne garantit pas à elle seule la faisabilité du plan stratégique

D'abord parce que les hypothèses sont rarement vérifiées dans les faits et qu'il faut donc en permanence les ajuster en fonction des évolutions constatées, quitte au besoin à faire évoluer la stratégie.

Certains organismes révisent annuellement leur analyse financière prévisionnelle en fonction des informations dont ils disposent, mais ceci est encore loin d'être la règle.

Ensuite parce que l'analyse prévisionnelle n'a de sens que si elle est élaborée de la manière la plus objective possible et en prenant en compte l'ensemble des éléments figurant dans le PSP. Ainsi, certains organismes ne font l'exercice d'analyse prévisionnelle qu'au « fil de l'eau », c'est à dire en faisant l'hypothèse d'un arrêt total de toute activité. Si de telles analyses peuvent avoir un sens pour des organismes en situation financière très dégradée, elles n'ont aucun sens pour appuyer un PSP.

De même, les hypothèses prises en compte peuvent laisser penser que l'analyse prévisionnelle a surtout pour but de convaincre certains partenaires de la nécessité d'apporter un soutien à l'organisme. Ainsi, cet organisme de la région Rhône-Alpes de 10 000 logements dont les hypothèses d'équilibre des opérations futures étaient largement contestables et aboutissaient à un besoin important de financements extérieurs.

3.1.5 CONCLUSION

La nécessité d'avoir une vision stratégique partagée au sein d'un organisme de logement social semble désormais se généraliser. Les nouvelles générations de PSP commencent à mieux prendre en compte la totalité des enjeux auxquels les organismes vont être confrontés.

La nécessaire adéquation de la politique patrimoniale des organismes avec les besoins territoriaux rend indispensable une généralisation beaucoup plus rapide des PSP.

Il faut encore en améliorer la vision financière et faire en sorte qu'il passent du statut de contrainte administrative plus ou moins imposée, à celui d'outil de pilotage stratégique et de partage des connaissances au sein du conseil d'administration. L'élaboration des CUS devrait aider à évoluer dans ce sens.

3.2 POLITIQUE DE MAINTENANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

3.2.1 PRINCIPES D'ÉVALUATION

Les contrôles de la Miilos relèvent les éventuelles insuffisances ponctuelles ou globales dans l'état d'entretien du patrimoine, s'assurent de l'existence d'un plan de maintenance opérationnel dans les organismes contrôlés et vérifient le respect de certaines réglementations applicables dans le domaine de la maintenance et du développement durable.

Sur le plan réglementaire, sont abordés notamment, la présence d'amiante dans les bâtiments, les portes et portails automatiques, la sécurisation des halls, l'accessibilité aux handicapés, la sécurisation des

ascenseurs, les diagnostics de performance énergétique et le caractère décent des logements loués.

Dans la présente partie, l'analyse porte sur les OPH, SA d'HLM et SEM possédant un parc de logements sociaux en France métropolitaine, soit 107 organismes contrôlés en 2009. Du fait de leur particularité, les autres organismes (associations, outre mer...) ne sont pas pris en compte.

3.2.2 PRINCIPAUX CONSTATS

L'état de maintenance du parc

Les insuffisances signalées peuvent être ponctuelles (ne concernant que quelques immeubles) ou générales (concernent une part significative du parc). Bien entendu, sur ce thème, le contrôle de la Miiilos ne peut viser l'exhaustivité et l'absence d'observation n'est pas une garantie absolue d'absence de difficultés ponctuelles isolées. Dans les organismes contrôlés, 5% présentent des insuffisances d'entretien sur une large partie du parc et 30% sur une part faible mais significative, le reste pouvant, le cas échéant, être concerné par des difficultés ponctuelles.

Par ailleurs, se pose le problème des immeubles voués à la démolition ou en attente de mise en œuvre d'un projet lourd de réhabilitation : il est difficile de distinguer dans ce cas ce qui relève de l'entretien minimal justifié par un souci d'économie et ce qui relève de la véritable insuffisance (le respect des règles de sécurité constituant cependant un impératif). Entre notamment dans cette catégorie, le patrimoine en attente de travaux dans les projets Anru, qui peut offrir un service non satisfaisant aux locataires, sans être répertorié par les contrôles dans les défaillances de maintenance.

Les logements non décents (article 6 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs)

La réglementation impose en particulier l'existence d'un système de chauffage et de divers éléments de confort. Des situations ponctuelles de non respect des règles de décence des logements existent dans le parc social. Il s'agit pour une part de logements anciens, dans lesquels les éléments de confort non fournis par le bailleur (en particulier chauffage électrique) peuvent avoir été installés par le locataire se trouvant dans les lieux depuis longtemps, même si le maître d'ouvrage n'a pas respecté ses obligations réglementaires (notamment fournir « une installation permettant un chauffage normal » et « un équipement pour la toilette corporelle, comprenant une baignoire et une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle » ...). Les contrôles ont relevé 400 logements sans chauffage installés par l'organisme dans un OPH de la région Rhône-Alpes, 320 dans une SA d'HLM de la région Provence- Alpes- Côte d'Azur et 21 dans une SA d'HLM de la région Languedoc-Roussillon.

L'organisation de la maintenance

La Miiilos vérifie l'existence de plans opérationnels permettant une programmation à moyen terme et un suivi des opérations de maintenance. Près de 80% des organismes possèdent un plan de



maintenance opérationnel, basé sur une bonne connaissance technique du parc, assurant une programmation organisée des travaux dans le temps, en fonction des priorités définies, et permettant un suivi des travaux réalisés.

Les travaux de maintenance sont de plus en plus externalisés. On notera en particulier que les régies de travaux ont assez largement disparu du paysage du logement social. Après restructuration et réduction de taille, elles se limitent généralement à de petites interventions spécifiques et urgentes. Dans les cas où des régies importantes subsistent, elles sont souvent source de difficultés : activité mal contrôlée, encadrement défaillant, lenteur des interventions, stocks non suivis, absence d'évaluation de l'efficacité des interventions de la régie.

La mise en concurrence des contrats d'entretien

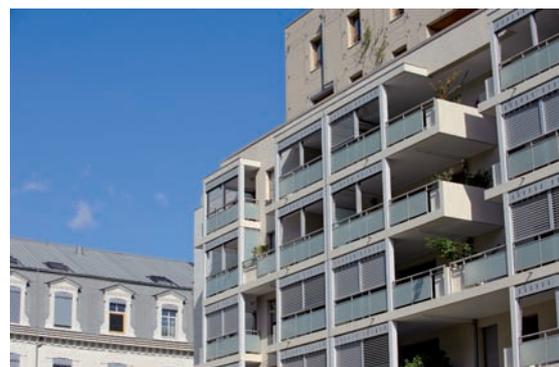
Les insuffisances peuvent concerner l'absence de mise en concurrence des contrats initiaux ou plus généralement, la reconduction tacite sur très longue période de contrats d'entretien et de maintenance. Ces manquements aux principes fondamentaux du droit de la commande publique sont également significatifs de négligences dans les politiques de maintenance, la remise en concurrence régulière des contrats permettant de relancer la recherche de réponses compétitives et de progrès de productivité chez les entreprises prestataires. Des insuffisances et irrégularités sur ce plan sont signalées dans 13% des organismes contrôlés.

La réglementation concernant les ascenseurs

La loi du 2 juillet 2003 a introduit une série de dispositions visant à renforcer la sécurité des ascenseurs et à planifier sur une période pluriannuelle les travaux de mise aux normes à effectuer. Le décret du 28 mars 2008 a cependant reporté au 31 décembre 2010 la première échéance des travaux de mise aux normes de sécurité à réaliser. La réglementation est dans l'ensemble bien respectée. On note toutefois des difficultés persistantes dans 6% des organismes : absence d'audit technique de mise aux normes, retard dans la réalisation du contrôle technique périodique obligatoire ou, plus généralement, contrôle insuffisant par les organismes des prestations des ascensoristes (la passation d'un contrat comportant toutes les dispositions réglementaires, même si elle transmet clairement la responsabilité principale sur l'ascensoriste, ne dispense pas l'organisme d'un suivi vigilant).

La réglementation relative à l'amiante

La réglementation la plus récente dans ce domaine concerne l'obligation de réaliser un « dossier technique amiante » (DTA) pour les parties communes des immeubles d'habitation, obligation qui s'applique à partir du 31 décembre 2005. A la date des contrôles, 3 organismes n'avaient mis en place aucun dispositif visant à respecter cette réglementation et des difficultés étaient signalées dans 15 % des organismes (insuffisances ponctuelles ou diagnostics réalisés mais sans que les conséquences nécessaires en aient été tirées).



Le diagnostic de performance énergétique (DPE)

La réglementation impose, à partir du 1er juillet 2007, l'annexion au contrat du bail, lors de sa signature, d'un diagnostic de performance énergétique du logement loué (article 3-1 de la loi N° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée).

Le taux de non conformité sur cette réglementation est élevé, mais ne peut être appréhendé statistiquement, une partie des contrôles analysés ayant été effectués avant la prise en compte systématique de ce thème dans les contrôles. Le taux élevé de non conformité peut s'expliquer par plusieurs raisons :

- caractère relativement récent de la réglementation applicable : une partie des rapports définitifs publiés en 2009 par la Miilos a été réalisée au second semestre 2008, soit seulement à peine un an après la mise en place de cette obligation ;
- volonté des organismes de privilégier une vision d'ensemble. Alors que l'obligation de juillet 2007 ne concernait que la fourniture du diagnostic aux nouveaux locataires, beaucoup d'organismes ont privilégié une approche globale de diagnostic complet de leur parc, plus coûteuse, plus longue, mais permettant la définition et la mise en place d'une véritable stratégie d'amélioration de la performance énergétique de leur parc ;
- enfin, lors des contrôles, quelques organismes affichaient une stratégie assumée de ne pas faire une priorité du respect d'une obligation réglementaire visant à fournir aux locataires une information soupçonnée d'être peu fiable et ne débouchant pas directement sur des possibilités d'action correctrice.

Réglementations diverses

De nombreuses dispositions réglementaires s'appliquent au parc social. Pour certaines, le contrôle de conformité nécessite une visite sur place des bâtiments. Les contrôles de la Miilos ne visent pas à l'exhaustivité. Certaines non conformités peuvent toutefois être signalées dans les rapports.

En matière de sécurisation des halls (installation et fonctionnement des contrôles d'accès), des non conformités sont signalées dans 10% des contrôles. Concernant l'accueil des personnes handicapées et le respect des réglementations correspondantes par les organismes, la complexité du domaine interdit toute vision exhaustive. Cependant des politiques, parfois ambitieuses, d'adaptation du patrimoine pour répondre au vieillissement des populations sont signalées dans un grand nombre de rapports.

3.3 POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE NOUVELLE

3.3.1 PRÉAMBULE

Les tensions sur les marchés du logement ont été fortement croissantes depuis une dizaine d'années. De nombreux ménages à revenu modeste ont de grandes difficultés à trouver un logement locatif convenable.

Pour répondre à ce problème social de grande ampleur, les ministres du logement successifs ont notamment mené des politiques très ambitieuses de relance de la construction de logements locatifs sociaux.

Les marchés du logement correspondent généralement à une agglomération ou à une partie d'un département. Ils sont très locaux et donc fort différents les uns des autres, en fonction des évolutions démographiques et économiques du territoire concerné.

Par ailleurs, il faut noter que l'intérêt général et l'intérêt particulier d'un organisme de logement social ne se rejoignent pas nécessairement. Par exemple, il peut être bon pour un organisme de construire des maisons individuelles en financement PLUS sur un marché détendu où il y a une forte vacance. Ce n'est pas forcément une bonne utilisation des crédits publics, s'il n'y a pas en parallèle une volonté réelle de réduire par des démolitions l'offre la plus obsolète.

3.3.2 CONSTAT GÉNÉRAL

Il y a eu en 2009 une forte croissance de la production globale de logements locatifs sociaux ce qui est une bonne chose mais a parfois conduit à des développements inadaptés au contexte local.

Pour les organismes qui construisent et dont le rapport Miilos a été publié en 2009, une analyse a été effectuée en distinguant les marchés détendus, tendus et très tendus. Cette classification n'a pas été faite sur les zonages utilisés pour le financement des logements sociaux par l'Etat (A, B1, B2, C), mais sur une appréciation de la tension effective du marché au moment du contrôle. Cette approche a bien entendu ses limites liées notamment à la difficulté de classer les organismes intervenant sur plusieurs bassins d'habitat de niveaux de tension différents.

Sous cette réserve, il est intéressant de constater que l'accroissement du parc locatif sur 5 ans est assez voisin sur les marchés détendus (+ 5,2 %), tendus (+ 7,1 %) et très tendus (+ 6,7 %). Cette convergence, qui laisse perplexe sur le ciblage des aides publiques, est probablement due à la fois à la difficulté de construire sur les marchés très tendus et à la tendance à poursuivre des activités habituelles sur les marchés détendus.

3.3.3 MARCHÉS TRÈS TENDUS ET TENDUS

La prise de conscience de la nécessité d'y construire davantage de logements locatifs sociaux s'est fortement développée ces dernières années. L'Etat, les collectivités locales et les bailleurs sociaux ont assez généralement fait converger leurs efforts et obtenu des résultats réels. L'aide croissante des collectivités locales, souvent liée au développement des délégations des aides à la pierre, a eu un fort impact.

Beaucoup d'organismes de grande taille, dotés de moyens financiers importants ou très soutenus par leur collectivité de rattachement, ont su accroître fortement leur rythme de production. Ils ont notamment utilisé le programme « 30 000 VEFA » pour saisir des opportunités intéressantes.

Un OPH de Bretagne gère 11000 logements sur l'agglomération de Rennes dont la population est passée de 326 000 habitants en 1990 à 370 000 en 2004 et qui connaît un développement économique et universitaire remarquable. Très soutenu par sa collectivité locale de rattachement (déléataire des aides à la pierre de l'Etat), cet organisme a su accroître fortement sa production de logements locatifs qui est passée de moins de 200 logements livrés en 2006 à près de 500 en 2009 avec des perspectives de poursuite de cette croissance en 2010 et 2011.

En revanche, certains organismes n'ont pas encore réussi à augmenter réellement leur faible rythme de production, souvent par manque de volonté et de continuité ; en effet les obstacles sont nombreux dans tous les domaines : accès au foncier, capacité financière, soutien des collectivités, capacité de maîtrise d'ouvrage.

C'est ainsi le cas d'un OPH de 30 000 logements sur la principale zone d'attraction économique et démographique de la région Nord Pas-de-Calais. Cet organisme a construit environ 100 logements par an ces cinq dernières années ce qui est très faible, aussi bien en comparaison des besoins de logements sociaux sur l'agglomération que de sa propre taille (rythme annuel d'environ 0,3 %). Il dispose pourtant de moyens financiers importants mais la fusion des trois offices municipaux de l'agglomération a entraîné la restructuration des équipes de production.

3.3.4 MARCHÉS DÉTENDUS

Beaucoup d'organismes ont une approche raisonnable du développement sur ces marchés, surtout quand ils interviennent sur d'autres secteurs géographiques où ils peuvent avoir une activité de construction réellement utile.

Un OPH de l'Est de la France gère un parc de 12 000 logements sur un département dont la population vieillit et baisse (-1,2 % entre 1999 et 2006) et où la situation économique est difficile. Malgré des efforts réels, la vacance de cet organisme est élevée (4,1 % fin 2007) et croissante. De 2003 à 2007 il a eu la sagesse de construire en moyenne seulement 80 logements par an, à peu près compensés par les démolitions et changements d'usage ; la reconstruction inférieure à un pour un dans les deux opérations Anru a été un élément favorable. En raison des ventes, le parc a baissé de 100 logements entre 2003 et 2007.

On constate cependant que certains organismes construisent trop sur des secteurs où la population en baisse continue et la vacance élevée devraient conduire à concentrer tous les efforts sur l'amélioration de l'attractivité du parc existant public et privé. Les causes de ces dérèglements sont multiples : difficulté de renoncer à une activité jugée valorisante en termes d'image, étude insuffisante de la demande et parfois même obligations - inadaptées dans un contexte particulier - imposées pour la reconstitution de l'offre dans le cadre des opérations Anru ou pour l'application de l'article 55 de la loi sur la solidarité et la rénovation urbaines.



Une SA d'HLM de la région Rhône-Alpes a l'essentiel de son patrimoine de près de 3 000 logements sur une agglomération dont la population est passée de 74 000 habitants en 1990 à 68 000 en 2006 et où les difficultés économiques sont très graves depuis plusieurs décennies. Sur ce marché très détendu et malgré une croissance sensible de sa propre vacance qui atteint 3,7 % (hors logements non proposés à la relocation), cet organisme se développe au rythme assez élevé de 50 logements par an, soit 1,7 %, en privilégiant la construction de logements individuels et de petits immeubles répondant bien à la demande.

Une SEM de la région Auvergne gère près de 1 000 logements sur une agglomération où le marché immobilier est très détendu. Malgré une vacance forte (6,5 %), cet organisme a mis en location 150 logements durant les cinq dernières années (rythme élevé de 3 % par an) et a notamment rencontré des difficultés pour louer des opérations PLS. Le contrat d'objectif (2005- 2009) passé avec l'Etat prévoyait 200 logements nouveaux en cinq ans dans un contexte fortement influencé par la loi SRU, le taux de 12 % de logements sociaux dans cette agglomération conduisant à y produire plus de 500 logements sociaux alors que le marché est saturé par des opérations locatives privées.

3.3.5 ORGANISATION DE LA PRODUCTION

Globalement elle est assez satisfaisante avec des adaptations bien menées pour augmenter la production et notamment un recours satisfaisant à la VEFA.

Les anomalies relevées en 2009 sur la passation des marchés concernent surtout des défauts de mise en concurrence pour des marchés de maîtrise d'œuvre.

3.4 RÉNOVATION URBAINE

3.4.1 PRÉAMBULE

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) institué par la loi du 1er août 2003 concerne 751 ZUS et quartiers ayant obtenu une dérogation ministérielle. L'objectif majeur assigné aux projets Anru est la transformation en profondeur des territoires ciblés par « la réinsertion des quartiers dans la ville ». La finalité du PNRU est en effet d'améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers situés en ZUS ou assimilés qui bénéficient de la rénovation urbaine. Celle-ci requiert un désenclavement physique, une diversification de l'habitat dans une perspective de mixité sociale, ainsi que le développement de l'activité économique, du commerce et des équipements, dans une perspective de mixité urbaine. Il prévoit une conduite de projets ayant pour but l'amélioration des espaces urbains, le développement des équipements publics, la réhabilitation et la résidentialisation de logements locatifs sociaux, la démolition de logements pour cause de vétusté ou pour une meilleure organisation urbaine de logements ou le développement d'une nouvelle offre de logements.



L'Agence nationale pour la rénovation urbaine met en œuvre ce programme en apportant son soutien financier aux différents acteurs (collectivités locales, établissements publics, organismes publics ou privés) qui conduisent les opérations de rénovation urbaine.

A la date de 1er décembre 2009¹, les 384 conventions signées ou passées en comité d'engagement pour un montant des projets de 42 029 M€ (dotation Anru 11 452 M€) concernent 196 quartiers prioritaires et 284 quartiers supplémentaires² pour une population de 3,28 millions.

Nombre de logements programmés (projets présentés au CE)

Production Logt Social	125 875
Réhabilitation	303 246
Déconstruction	130 891
Résidentialisation	329 141

Le plan de relance de l'économie lancé fin 2008 a abondé les crédits de l'Anru (12 milliards d'euros) de 350 M€. L'attribution de ces crédits est subordonnée à des exigences de qualité des projets et à des financements des travaux à engager impérativement en 2009. Les trois critères d'éligibilité au plan de relance sont :

- 1 - opérations bloquées pour des problèmes de financement,
- 2 - opérations fondamentales en risque de déprogrammation (face à des difficultés financières rencontrées par certains porteurs de projets et maîtres d'ouvrage, le contenu du projet a été revu à la baisse par le porteur de projet en reportant au-delà de la durée de la convention des opérations jugées pourtant fondamentales),
- 3 - avenants appelés sur des parties de programmes stratégiques.

Des comités d'engagement spécifiques «plan de relance» ont affecté les crédits à partir des recensements réalisés par les préfets.

3.4.2 CARACTÉRISTIQUES DES OPÉRATIONS EXAMINÉES

Sur 151 organismes contrôlés, 108 sont concernés par la rénovation urbaine dont 5 sont en procédure CGLLS.

statut	OPH	SA	SEM	SCP	ASSOC	UES	DIVERS	TOTAL
nombre	44	35	18	4	3	1	3	108

L'ensemble des organismes contrôlés possède 744 255 logements dont 208 491 en ZUS et 46% d'entre eux sont concernés par l'Anru.

¹ Source Anru

² Sur une liste de 342 quartiers supplémentaires arrêtée par le conseil d'administration de l'Anru le 12 juillet 2006 sur la base des besoins recensés par les préfets de région.

Les projets Anru examinés lors des contrôles ont des caractéristiques différentes :

- pour certains d'entre eux, ils sont la continuité des Grands Projets de Ville préexistants : c'est le cas aussi bien en province qu'en région parisienne,
- pour d'autres, ils s'inscrivent dans un programme à plus long terme. C'est le cas d'un OPH de la région parisienne pour lequel l'ampleur et le nombre des opérations nécessaires à la requalification des quartiers ont amené les communes et l'organisme à les étaler dans le temps. Les difficultés d'élaboration de certains projets ont conduit à envisager une intervention dans un cadre (Anru 2 ou autre) qui reste à définir.

Pour un autre office de la région parisienne, les projets Anru s'inscrivent dans une démarche de développement territorial plus vaste, à l'échelle de l'agglomération, et à long terme, au-delà de la durée contractuelle ; le PRU est partie intégrante de la stratégie de développement territorial de l'agglomération. Une ZAC intercommunale de développement économique est en cours d'aménagement.

- les organismes sont souvent concernés par plusieurs projets notamment en région parisienne : 10 projets pour une SA d' HLM, 7 pour un OPH mais aussi en province, 4 pour un grand office de la région Rhône-Alpes ;
- Parfois l'organisme est mono-bailleur sur le site de renouvellement urbain mais souvent plusieurs bailleurs participent à l'opération ;
- Le plan de relance a permis à certains bailleurs d'obtenir des subventions supplémentaires. (5M€ pour un office de la région parisienne et 1M€ pour un autre).

3.4.3 IMPACT DES PROJETS

3.4.3.1. impact organisationnel

Confrontés à de multiples objectifs (production offre nouvelle, réhabilitation et entretien de leur patrimoine et opération Anru), les organismes ont dû structurer l'organisation de leur maîtrise d'ouvrage. Pour mener à bien leur opération de renouvellement urbain et suivant l'ampleur de celle-ci, les organismes ont mis en place des structures plus ou moins importantes, allant du recrutement d'une ou deux personnes à la création d'un service voire d'une direction spécialisée

- Ainsi, une SA d'HLM de la région parisienne a créé une direction du renouvellement urbain et du développement social et y a ensuite rattaché l'ensemble de la promotion. De même un grand office de la région Rhône-Alpes a créé une direction dédiée à l'ensemble des actions (relogement, réhabilitation et construction).
- Un office de la région parisienne, organisme central d'un groupe, a créé une mission rénovation urbaine, qui pilote les relations externes avec les autres acteurs des projets et coordonne l'ensemble des services opérationnels du groupe chargés de les mettre en œuvre.

- Une SA d’HLM du Nord a créé un service dédié ainsi qu’une SA d’HLM du Sud.
- Un office de la région Bourgogne a constitué autour d’un chargé de mission directement rattaché au DGA une équipe de projet.
- Un office de l’Ouest a recruté deux personnes (1 pour les aspects techniques l’autre pour les aspects sociaux) mais l’ingénierie du projet est assumée par la ville.
- Un projet d’un office parisien est piloté par un établissement public.
- Un autre office de la région parisienne, s’appuyant sur une coordination très forte avec la ville, a structuré son équipe Anru (un chef de projet, un chargé de coordination administrative et financière), rattachée directement à la direction générale de l’office qui en assure le management ; il a recruté une chargée de relogement pour conduire les enquêtes sociales, évaluer les situations et les attentes des locataires à reloger et mettre en place les actions nécessaires à la réussite de la procédure de relogement. Il a conclu, avec un prestataire externe un contrat de mandat de maîtrise d’ouvrage dont les missions comprennent les études pré-opérationnelles, la sélection des équipes de maîtrise d’œuvre, la mise au point des projets, l’organisation des appels d’offres, les éventuelles négociations avec les entreprises et l’exécution des travaux jusqu’au parfait achèvement.
Un comité de pilotage mensuel, animé par le prestataire permet à l’office d’évaluer et d’anticiper les difficultés de mise en œuvre. Ce comité de pilotage représente également un moment important d’évaluation de la situation en regard du planning inscrit dans la convention.
Le prestataire assiste aussi l’office sur la mise en œuvre de la charte d’insertion et la recherche d’innovations en matière de développement durable et économies d’énergie (par exemple la pose de panneaux photovoltaïques sur les toitures des constructions neuves et des bâtiments réhabilités). Enfin cet office réalise une partie des opérations neuves en VEFA.



3.4.3.2. Impacts sur le peuplement

Le relogement est un des enjeux essentiels d’une opération de renouvellement urbain. Dans un contexte de crise du logement social, il est difficile d’assurer ce relogement : le souhait de mobilité des ménages est rarement satisfait et les relogements dans le quartier ne concernent pas nécessairement des ménages qui avaient émis le désir d’y rester et inversement. Sur un projet de province, sur 354 ménages à reloger, 32% des occupants l’ont été hors de la commune selon leur souhait. Parfois même, l’attachement des habitants à leur logement a entraîné sur certains sites une réduction du nombre de démolitions. Enfin le relogement est souvent long et difficile d’où un nombre important de logements murés sur les sites et une qualité de vie amoindrie.

On constate que la part des relogements dans des opérations neuves reste marginale et que la part des relogés dans le quartier de départ représente au moins la moitié des relogements. C'est le cas pour un office du Sud-Ouest où 57% des relogements l'ont été en ZUS et 12% seulement dans le neuf, de même pour une SA de province avec 34% de relogement en ZUS et 25% dans le neuf.

De plus le relogement a un impact fort sur les loyers.

Dans l'Ouest de la France, la convention signée avec l'Anru a été l'occasion d'acter le souhait de la ville d'expérimenter un conventionnement global territorialisé permettant de définir une politique de loyer global sur l'ensemble du territoire, tous bailleurs confondus.

Les loyers proposés sont plus élevés que dans le parc démoli, le taux d'effort des ménages, y compris celui des ménages relogés dans un logement de même taille ou plus petit, s'accroît. On constate une réduction de la taille des logements reconstruits et une part trop faible de l'offre très sociale de logements.

Un OPH de province a mis en place une aide au relogement destinée à lisser les augmentations de loyers liées au déménagement de certaines familles.

Un OPH de la région parisienne a pensé le relogement comme un parcours résidentiel. Des logements témoins ont été mis à la disposition des locataires des bâtiments démolis afin qu'ils puissent apprécier les conditions dans lesquelles leur relogement est organisé. Les locataires peuvent choisir les coloris des sols, des faïences de salle de bain et de cuisine parmi deux options composées par les architectes de l'opération. Par ailleurs, l'office s'engage systématiquement à prendre en charge les frais annexes relatifs au relogement (déménagement, réouverture et réinstallation du téléphone, de l'électricité, du gaz et de l'eau), ainsi que les coûts liés aux formalités de changement d'adresse. Dans le cas où le locataire souhaiterait être relogé dans le parc existant de l'office, une remise en état de l'appartement proposé est effectuée par le bailleur, afin de satisfaire aux conditions d'un logement propre et en bon état.

De plus, l'office s'est engagé à maintenir le même niveau de loyer à surface équivalente des logements quittés.

3.4.3.3. Reconstitution de l'offre

La reconstitution de l'offre se fait souvent hors site démoli :

- Ainsi pour des OPH de l'Ouest, la reconstitution de l'offre se fait à 76% hors site pour l'un et à 80% à l'extérieur de la ZUS pour l'autre. Pour ce dernier, sur le périmètre Anru, devraient être construits 40 logements sociaux, 75 logements en accession sociale et 69 locations libres par la Foncière et une centaine de logements en promotion privée.
- Un office de la région parisienne reconstruit 80% de son parc hors site.



- De même pour une SA d'HLM de la région parisienne, 70% des logements seront reconstruits hors site du territoire après mise en concurrence de plusieurs bailleurs.

3.4.3.4. Gestion urbaine de proximité

Une convention pluriannuelle sur la gestion urbaine de proximité (GUP) – qui recense les actions mises en oeuvre – doit être signée obligatoirement six mois après la signature de la convention Anru. En principe ces conventions GUP doivent prévoir la gestion des chantiers pendant la durée de la convention Anru pour maintenir la qualité du cadre de vie des habitants et gérer l'attente, la gestion du projet dès la conception de l'opération et une réflexion sur la transition vers le nouveau quartier de façon à anticiper sa gestion future. Ces conventions doivent surtout servir à coordonner les interventions de multiples acteurs sur des espaces de vie. Ces conventions apparaissent aujourd'hui comme un élément indispensable à la réussite du projet Anru. Ainsi dans un OPH de province, il a été constaté, malgré la présence de proximité, des désordres et des dégradations sur les résidences neuves récemment livrées qui accueillent une partie des ménages relogés.

- La convention de gestion urbaine de proximité signée par un office de la région parisienne complète les démarches déjà engagées au titre de la politique de la Ville et du contrat de cohésion sociale et du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) et concerne plus spécifiquement le cadre de vie des habitants notamment la gestion des espaces publics collectifs, la prévention de la délinquance et la sécurité.
- La charte signée par un autre office de la région parisienne a défini trois enjeux : plus de tranquillité dans les quartiers, la restauration d'un cadre de vie agréable et l'accompagnement du projet. Après un an de mise en oeuvre, le dispositif a été recentré sur des objectifs opérationnels, notamment la gestion des espaces publics collectifs.
- Pour un office de province, la charte de gestion urbaine et sociale a été signée au niveau de la communauté d'agglomération et sera ensuite déclinée par l'organisme.
- Parfois les organismes privilégient l'opération sur l'aspect bâti et relogement. C'est le cas d'un OPH de la région parisienne pour qui la convention n'est pas signée alors que le délai de 6 mois est écoulé.

3.4.3.5. Charte d'insertion

La charte nationale d'insertion incite les maîtres d'ouvrage – majoritairement les collectivités et les bailleurs – à réserver prioritairement aux résidents des ZUS :

- 5 % de l'ensemble des heures travaillées sur chaque chantier de rénovation urbaine.
- 10 % des emplois créés pour gérer les équipements construits ou rénovés dans le cadre des PRU.

- Un office de la région parisienne a signé courant 2008 une charte locale d'insertion avec l'Etat, la ville et le Conseil Général. Les signataires se donnaient pour objectif de créer, en lien avec les différents partenaires impliqués dans les politiques d'insertion professionnelle, un dispositif visant à faire accéder à l'emploi des publics qui en sont durablement éloignés, notamment les jeunes de la cité. Des chantiers écoles se mettent en place, en lien avec la mission locale, pour définir en amont les besoins et former par la suite des jeunes aux métiers du bâtiment. L'objectif global d'insertion est compris entre 5 % a minima et 15 % du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des travaux d'investissement du projet. Quatre personnes bénéficient d'un engagement auprès des entreprises qui interviennent sur l'entretien des espaces verts, des espaces extérieurs et les chantiers de construction. A la fin mai 2009, le nombre d'heures réalisées dans les chantiers de construction en cours est de 2 812 heures pour un objectif de 3 000 heures.
- Pour un autre office de la région parisienne, une charte signée au niveau de la communauté d'agglomération par les bailleurs sociaux confie à la mission locale le rôle d'interface entre les entreprises, le public en insertion et les bailleurs. Ainsi pour la réhabilitation d'un groupe de 456 logements, 12 contrats d'insertion ont été signés.

3.4.4 ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

3.4.4.1. Retards dans le déroulement des travaux

Cinq ans après le lancement des premières conventions Anru, les organismes sont confrontés à des retards notamment dans la reconstitution de l'offre. Des décalages temporels sont constatés entre les démolitions et les reconstructions de logements sociaux :

- Ainsi pour un office du Sud-Ouest, 35% des logements ont été livrés dans des délais en accord avec la convention, mais le reste des opérations sera reporté. Pour un autre office de la région Midi-Pyrénées, le retard pris aboutit à un décalage de 528 logements non construits. Il en est de même pour une SA d'HLM de cette même région, avec un décalage de construction de 322 logements.
- Pour un autre OPH de province, un retard d'environ deux ans par rapport aux calendriers initiaux est constaté.

Les causes de ces retards sont multiples :

Parfois ce sont les relations avec la collectivité porteuse du projet qui sont en cause.

- Ainsi pour un office de l'Ouest, un décalage déjà acté d'une année risque d'être accentué du fait du départ du chef de projet chargé de la ville non encore remplacé et qui pourrait être un facteur de difficulté dans le pilotage et la coordination de l'opération.
- Pour un autre office de province, le changement de municipalité a amené la nouvelle équipe à s'interroger sur les positions prises notamment sur les démolitions, ce qui a entraîné des retards.

Les retards dans la reconstitution de l'offre peuvent être liés à la disponibilité du foncier.

- C'est le cas pour un office du Nord pour lequel le foncier lié à la réalisation d'une ZAC n'est pas encore disponible. Il en est de même pour un OPH du Sud Est.
- Pour un office de la région parisienne, la reconstitution de l'offre hors de la commune s'est heurtée à la position des petites communes environnantes qui se sont opposées à la reconstitution de logements sociaux sur leur territoire ; pour respecter la règle du 1 pour 1, l'organisme a comptabilisé des constructions du plan de cohésion sociale dans l'opération Anru.

Le retard de la reconstitution de l'offre entraîne des problèmes de maintenance des immeubles appelés à être démolis. C'est ainsi le cas d'un OPH du Nord, où la maintenance des immeubles n'est plus assurée et les conditions de vie extrêmement dégradées, à la limite de l'insalubrité.

La prise en compte de la certification des logements neufs.

- C'est le cas d'une SA d'HLM de la région parisienne dont la certification Cerqual des logements a induit des retards.

3.4.4.2. Dérive des coûts

En règle générale, une dérive des coûts est constatée notamment du fait des retards pris dans le déroulement des opérations et de l'augmentation des coûts de la construction.

Pour certains organismes, le plan de relance de l'économie a permis d'affecter les subventions complémentaires à la hausse des coûts.

Mais l'augmentation des coûts peut être due à un diagnostic sommaire à l'origine des opérations. C'est le cas pour un OPH de province où une augmentation de 30% du chiffre initial a été constatée. L'office a la possibilité de lever des fonds dans le cadre de cessions foncières sur un de ces projets qui pourraient financer l'évolution des coûts observés par rapport aux montants initiaux contractés ; mais pour certains autres projets des solutions de financement restent à trouver.

Pour une SA d'HLM de la région parisienne signataire de neuf conventions Anru, les projets connaissent des évolutions financières en phase opérationnelle : sur 7 opérations, il est constaté une hausse de l'ordre de 20% des coûts ; pour compenser celle-ci, du fait de la stabilité de la subvention Anru, le montant de la participation de la société augmentera de 33%.

3.4.4.3. Développement d'offre supplémentaire

Les programmes de rénovation urbaine du fait de leur ampleur, mobilisent des moyens financiers et en personnel tels qu'ils limitent la capacité des organismes à produire une offre supplémentaire. C'est notamment le cas d'un office du Nord.



3.4.4.4. Conclusion

Cinq ans après le début du programme de rénovation urbaine, malgré des retards dans la réalisation des opérations notamment dans la reconstitution de l'offre, les résultats commencent à se faire sentir, aidés d'ailleurs par le plan de relance. La majorité des chantiers ont démarré et pour certains sont bien avancés mais l'enjeu maintenant est moins sur le bâti que sur la pérennité des opérations par le biais de la politique d'accompagnement social via la convention pluriannuelle de gestion urbaine de proximité et la charte d'insertion.



3.5 VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX AUX LOCATAIRES

3.5.1 PRÉAMBULE

Selon les dispositions de l'article L 443-7 du CCH, le conseil d'administration de chaque organisme délibère annuellement sur les orientations de sa politique de vente de logements, fixe les objectifs à atteindre en nombre de logements mis en vente et apprécie les résultats obtenus l'année précédente.

Sur les 151 organismes qui ont fait l'objet d'un rapport définitif de la Miiolos en 2009, 120 étaient potentiellement concernés par la vente de logements ; la tension sur leur secteur d'intervention était contrastée pour 21 d'entre eux, détendue pour 31, tendue pour 41 et très tendue pour 27.

49 organismes (32 en zones tendues et très tendues, 12 en zone détendue et 5 en zone contrastée) n'ont réalisé aucune vente parmi lesquels 15 OPH, 7 SA d'HLM, 2 SCP, 18 SEM et 7 organismes divers. Les motifs invoqués par ces bailleurs sont de nature différente :

- Pour certains d'entre eux, une opposition de principe à la vente de logements sociaux a été officiellement actée par le conseil d'administration : c'est le cas de cinq offices, deux SA et une SEM.
- Quelques-uns invoquent une forte tension sur le marché.
- D'autres, essentiellement des SEM, ne sont pas concernés du fait de leur petite taille.
- Huit organismes, bien qu'aucune opposition de principe à la vente n'existe, n'ont développé aucune stratégie.
- Un office de la région parisienne n'a même pas délibéré sur sa politique de vente.

3.5.2 ORGANISMES CONCERNÉS PAR LA VENTE DE LOGEMENTS

Sur 744 255 logements appartenant aux organismes contrôlés concernés par la vente de logements, 6 913 ont été vendus : 2 342 logements vendus à l'unité et 4 571 logements vendus en bloc à d'autres bailleurs sociaux.

statut	OPH		SA D'HLM		TOTAL		SEM		DIVERS		TOTAL	
	OPH	logt	SA	logt	SCP	logt	SEM	logt	DIV	logt	organismes	logements
Vente unité	30	1 023	32	1 261	2	14	7	44			71	2 342

3.5.3 STRATÉGIE DE VENTES DES ORGANISMES ET ANOMALIES RENCONTRÉES

La vente aux locataires, qui participe au parcours résidentiel de ses bénéficiaires, constitue un élément important de la politique du logement puisqu'elle vise à favoriser la mixité sociale et à aider les bailleurs sociaux à reconstituer leurs fonds propres pour proposer une offre nouvelle de logements.

Cette action, dont l'impulsion initiale a été donnée par le Président de la République (discours de Vandœuvre-lès-Nancy du 11 décembre 2007 sur la politique du logement), a été concrétisée par deux accords signés entre l'État et les représentants de la profession :

- accord entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat (USH) relatif aux parcours résidentiels des locataires et au développement de l'offre de logements sociaux du 18 décembre 2007 ;
- accord entre l'Etat et la Fédération des SEM pour le développement de l'offre de logements locatifs sociaux et le développement de l'accession sociale à la propriété du 20 février 2008.

Ces accords, dont l'objectif quantitatif visé est de 40 000 logements vendus chaque année, n'ont pas de caractère opposable mais précisent les orientations de l'État.

La Miilos, dans ces contrôles, vérifie d'une part, que les organismes contrôlés se sont dotés d'une politique de vente et d'une stratégie cohérente avec leur plan stratégique de patrimoine et avec les politiques locales de l'habitat (articles L 443-7 à L 443-15-5 du CCH), d'autre part que les organismes respectent les règles de publicité (articles R 443-10 à R 443-18 du CCH) et que sont respectés les plafonds de ressources des acquéreurs.

3.5.3.1. Stratégie mise en place par les organismes

Pour répondre aux incitations de l'Etat, diverses attitudes ont été adoptées par les organismes.

- Certains organismes soit n'ont pas défini de politique de vente précise parce qu'ils ont reçu peu de demandes de la part de leurs locataires, soit affichent des objectifs très généraux : apport en trésorerie, parcours résidentiel, sécurisation de l'accession et dégagement de fonds propres, soit enfin n'ont pas débattu du sujet, leur seule stratégie étant la vente au prix du service des Domaines.
- Les critères, lorsqu'ils ont été définis, visent d'une part, le patrimoine, -ils sont alors soit quantitatifs, pourcentage du patrimoine, soit qualitatifs, patrimoine de type collectif et n'ayant pas fait l'objet d'une réhabilitation récente et d'autre part, les acquéreurs potentiels.

Pour la mise en œuvre de leur politique de vente, les organismes ont mis en place des organisations particulières :

- une SA d'HLM de la région parisienne a eu recours à un prestataire. Après appel d'offres, elle a confié à ce prestataire des études de pré-commercialisation. Pour chaque résidence mise en vente, ont été analysés le programme (situation, environnement, travaux...), les résultats de l'enquête menée auprès des locataires sur leur intention d'achat, les références de ventes sur le marché ainsi que l'estimation du service des Domaines, une proposition de grille des prix et une analyse de la capacité de financement des locataires. En complément de cette étude, un tableau de synthèse des données financières (valeur nette comptable, emprunts, garanties...) a été établi et les évaluations du service des Domaines obtenues.
- un OPH de province a créé une commission qui statue sur les modalités de vente : choix des locataires, décote à appliquer...
- un OPH de province a mis en place un pôle « parcours résidentiel », qui traite à la fois des ventes HLM et des demandes de mutation. Il est donc aisé, dans ce cadre, de faciliter le traitement des demandes de mutation en provenance de locataires habitant des logements mis en vente mais ne souhaitant pas devenir propriétaires.

3.5.3.2. Anomalies rencontrées

La vente de logements aux locataires se passe globalement dans des conditions réglementaires satisfaisantes. Quelques déficiences en termes de publicité et un manque de rigueur dans la tenue des dossiers sont constatées :

Ainsi le contrôle des ventes d'une grosse SA d'HLM de la région parisienne a mis en évidence des dossiers plus ou moins complets : absence de justificatifs de publicité dans deux journaux locaux, absence de demande d'autorisation de vente, absence d'estimation du service des Domaines et absence d'attestation de vente établie par le notaire. Par ailleurs, aucun des dossiers remis dans le cadre du contrôle ne comportait les différents courriers échangés entre les parties concernées (acquéreurs, bailleur, préfecture, notaire...).

Pour une autre SA d'HLM, la vente a été réalisée sur la base d'une estimation du service des Domaines, dont la validité avait expiré.

Cependant certains organismes cumulent les irrégularités : ainsi un office de province dont les ventes de logements effectuées à un rythme soutenu a eu pour conséquence d'aggraver son déficit d'exploitation et dont les produits des cessions n'ont pas été affectés prioritairement à la production d'une offre nouvelle mais ont permis de financer en partie les importants travaux réalisés sur le parc existant.

L'analyse de ses ventes a montré plusieurs irrégularités :

- la détermination du prix de vente avec des abattements forfaitaires différenciés pouvait apparaître discriminante pour certains acquéreurs,
- l'office se force à insérer une publicité dans un journal local contrairement aux dispositions de l'article R. 443-12 du CCH qui prévoit en outre une information par voie d'affichage dans les halls

des immeubles collectifs et, s'il s'agit d'une maison individuelle, l'apposition à proximité de celle-ci d'un écriteau visible de la voie publique. Au lieu d'informer tous les locataires à chaque vacance, l'office travaille à partir d'une liste de prospects tenue à jour,

- l'office n'a pas informé correctement les candidats à l'accèsion sur les charges financières prévisibles pouvant découler du statut de propriétaire (article L. 443-7 du CCH). A noter : certains accédants connaissent des difficultés dans le paiement des charges de copropriété. Les plans de financement sur lesquels se sont basés les accédants pour faire leur choix ne prenaient pas toujours en compte le montant parfois élevé de ces charges.

3.5.4 CONCLUSION

Deux ans après la signature des accords entre l'Etat et l'USH d'une part, et l'Etat et la Fédération des SEM d'autre part relatifs à la vente de logements aux locataires, le bilan est assez mitigé. Tous les organismes n'ont pas intégré la politique de vente dans leur stratégie patrimoniale ; un certain nombre y est encore opposé. Si une évolution se fait sentir dans l'acceptation du principe, peu de bailleurs se sont fixé des objectifs quantifiés et ont élaboré des procédures et critères précis. Lorsque des ventes sont effectuées, elles se font dans des conditions globalement satisfaisantes.



4

COMPTABILITÉ ET SITUATION FINANCIÈRE



4.1 RÉPARTITION GLOBALE DES OBSERVATIONS

151 organismes ont fait l'objet d'un rapport définitif en 2009, parmi lesquels 116 ont fait l'objet d'un examen de leur comptabilité et de leur situation financière.

Parmi ceux-ci, les organismes pour lesquels une observation significative au moins a été formulée lors des contrôles de la Miilos en 2009, représentent un total de 85 pour ce qui est de la tenue des comptes et de 31 pour ce qui ressort de la situation financière :

	SA d'HLM	OPH	SEM	Autres*	Total
Organismes existants au plan national	289	278	225	446	1 238
<i>En % de l'ensemble</i>	23,3	22,5	18,2	36	100
Organismes contrôlés en 2009	40	48	26	37	151
<i>Part des organismes contrôlés</i>	13,8	17,3	11,6	8,3	12,2
Organismes ayant fait l'objet d'observations comptables	23	39	16	7	85
<i>Part (en %) des organismes contrôlés</i>	27,1	45,9	18,8	8,2	100
Organismes ayant fait l'objet d'observations financières	6	13	7	5	31
<i>Part (en %) des organismes contrôlés</i>	19,4	41,9	22,6	16,1	100

* Associations, SCP...

Ces éléments donnent une bonne représentation des organismes nationaux de logement social (SA d'HLM, OPH et SEM).

4.1.1 COMPTABILITÉ

Le tableau ci-dessous dresse une ventilation du niveau de gravité de l'anomalie relevée en fonction de la catégorie d'organismes :

	SA d'HLM	OPH	SEM	Autres*	Total
Anomalies graves mettant en cause la sincérité des comptes	1	5	0	0	6
Anomalies sérieuses n'affectant pas la sincérité des comptes	3	17	3	1	24
Anomalies mineures	19	17	13	6	55
Organismes ayant fait l'objet d'observations comptables	23	39	16	7	85
Comptabilité parfaitement tenue	16	6	7	2	31
Organismes dont la comptabilité a été contrôlée	39	45	23	9	116

* Associations, SCP...

Les OPH restent encore, comme les années antérieures, la famille d'organismes la plus souvent citée dans les rapports sur le plan de la tenue des comptes.

Comparativement à l’an dernier, une amélioration sensible de la qualité de la tenue des comptes (en nombre, de 2 à 4 %) pour chacune des grandes familles (SA d’HLM, OPH et SEM) d’organismes de logement social est toutefois relevée.

La typologie des constats en matière comptable est développée au § 4.2.

4.1.2 SITUATION FINANCIÈRE

Le tableau ci-contre dresse un panorama de la situation financière en fonction des catégories d’organismes HLM :

	SA D’HLM	OPH	SEM	Autres*	Total
Situation financière mauvaise	1	3	1	0	5
Situation financière insuffisante	5	10	6	5	26
Organismes à la situation financière critiquable	6	13	7	5	31
Situation financière correcte	26	24	15	3	68
Situation financière excellente	7	7	2	1	17
Organismes dont la situation financière a été analysée	39	44	24	9	116

* Associations, SCP...

Pour 73 % des organismes dont la situation financière a été analysée, l’examen conclut à une situation financière correcte ou excellente.

La typologie des constats en matière d’analyse financière est développée au § 4.3.

4.2 TENUE DE LA COMPTABILITÉ

A l’instar de toute entité, l’activité économique des organismes de logement social s’exprime au travers de documents de synthèse - normalisés - comptables et financiers (bilan, compte de résultat, annexes légales et réglementaires). Pour permettre de prendre les décisions politiques et stratégiques les plus adaptées à la situation de chaque instant, les dirigeants et membres du conseil d’administration des organismes HLM doivent pouvoir disposer d’une information fiable. De ce fait, la qualité (sincérité, fidélité...) des comptes présentés, lesquels sont des outils indispensables à la prise de décision, reste l’un des objectifs majeurs des contrôles réglementaires de la Miilos.

Typologie des observations comptables les plus courantes

La typologie des situations observées pour les 30 organismes (sur 85) chez lesquels les infractions réglementaires les plus significatives ont été recensées reste dans la lignée des années précédentes. Globalement, moins d'entorses au respect des principes comptables ont été dénoncées ; toutefois, l'indépendance des exercices ou encore la permanence des méthodes ne sont pas toujours appliquées correctement. En revanche, les cas de non-respect de la règle de l'équilibre des amortissements techniques et financiers sont désormais rares. Même si un changement de certaines habitudes en matière de provisionnement est observé, en particulier l'arrêt du calcul de provisions forfaitaires (notamment les provisions pour gros entretien), des progrès restent encore possibles en la matière (compensation des écritures de dotations et de reprises, calcul erroné de la juste dépréciation des créances douteuses, provisions pour charges ou risques pas toujours suffisamment justifiées, ...).

Les observations rencontrées sont d'importance variable quant à leur incidence sur les comptes : du simple constat (erreurs d'imputation – néanmoins encore trop fréquentes en nombre - ou comptabilisations erronées, la plus courante restant celle – tenace - des subventions enregistrées à l'encaissement et non à la notification) à des situations où le nombre important d'anomalies ou d'erreurs relevées peut modifier l'information financière apportée par la comptabilité.

Comme par le passé, les annexes réglementaires non cohérentes avec les documents de synthèse, l'absence d'analyse financière prévisionnelle, les fiches de situation financière et comptable absentes ou incomplètes, les charges locatives pas toujours bien maîtrisées (même si un léger mieux est constaté sur ces deux derniers thèmes), etc. figurent parmi les erreurs les plus courantes (voir annexe). Généralement, une insuffisance de contrôle interne ou d'organisation (souvent informatique) en est à l'origine.

La sincérité des comptes de l'organisme est de ce fait parfois mise en cause. C'est le cas en 2009 pour six organismes (5 OPH et 1 SA d'HLM), chiffre néanmoins nettement inférieur au constat relatif à l'exercice 2008.

4.3 ANALYSE FINANCIÈRE

De par leur objet social, les organismes de logement social ont, quelle que soit leur structure juridique (OPH, SA d'HLM, SEM, SCP), une activité économique qui ne peut se comparer à celle des sociétés commerciales. Si ces dernières recherchent d'abord une rentabilité élevée afin de satisfaire notamment les objectifs de leurs actionnaires, les bailleurs sociaux ont généralement une dotation ou un capital limité, combiné à des financements publics importants émanant de l'Etat, des collectivités locales et aussi de fonds dans le cadre des opérations Anru.



Cette situation est illustrée par une structure bilantielle bien spécifique puisque l'actif patrimonial est quasiment intégralement financé par l'octroi de subventions et le recours à l'emprunt. Il est donc nécessaire pour ces organismes de maîtriser leur niveau d'endettement et de respecter un niveau d'autofinancement net suffisant⁶. A défaut, la gestion, voire la pérennité de l'organisme, peuvent être compromises.

Sur les 116 organismes analysés, 31 (5 SA d'HLM, 13 OPH, 7 SEM, 2 SCP et 4 associations), soit 27% de cet ensemble, ont une situation financière insuffisante voire très grave pour 5 d'entre eux (cf. infra). Bien entendu, les situations diffèrent d'un cas à l'autre quant aux causes et aux effets.

L'autofinancement net rapporté aux loyers est révélateur des difficultés financières de ces organismes. En effet, il s'élève :

- en moyenne pour l'échantillon sur l'Ile-de-France à 5 %, inférieur de près de six points à la médiane de référence ;
- en moyenne pour l'échantillon sur la province à 3,5 %, soit près de neuf points de moins que la médiane de référence.

Ces 31 organismes présentent d'ailleurs tous un coût de gestion hors entretien par logement élevé (la moyenne pour l'échantillon d'Ile-de-France étant de 1 323 € et de 1 128 € en province, supérieure à chacune des médianes de référence pour environ 200 €).



4.3.1 Étude des cinq organismes à la situation financière la plus préoccupante

OPH de l'Est de la France

Cet office de 20 236 logements se caractérise par une rentabilité faible et surtout l'absence de fonds propres disponibles (négatifs pour 15,8 M€) alors qu'il doit faire face à cinq opérations Anru, au plan de cohésion sociale et à d'importants retards dans la maintenance du patrimoine et qu'il n'a pas les moyens financiers pour assurer toutes les opérations programmées. Sa situation financière devient préoccupante et nécessite la mise en place d'un plan de redressement.

OPH de la région Centre

La situation financière de cet organisme de 5 634 logements est préoccupante. Son autofinancement net est largement négatif (près de -15 % fin 2007) et l'équilibre global repose sur des ressources exceptionnelles (plus-values de cessions d'actifs). Devenu dépendant de la réalisation des objectifs de vente, l'organisme se retrouve en situation de risque à court terme. Si les produits de cession cessent, l'office se trouvera en état de cessation de paiement ; à l'inverse, la réalisation des objectifs de vente risque d'aggraver encore le déficit d'exploitation.

⁶ Autofinancement net : 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).

OPH de la région parisienne

Cet office de 1 224 logements connaît aujourd'hui une situation financière très difficile, fruit d'une gestion peu rigoureuse depuis plusieurs années.

Avec une exploitation très peu rentable ne lui procurant aucune ressource et une structure financière très défavorable, l'office ne peut, sur ses propres ressources, réaliser les investissements nécessaires à la réhabilitation d'un patrimoine dégradé, hormis au prix d'un endettement très lourd ou grâce à l'obtention de subventions importantes. Il se voit donc contraint de céder une part significative de son parc locatif et hypothèque par cette décision son avenir. En effet, avec un patrimoine et donc une masse de loyers restreints, face à des dépenses élevées, en raison notamment d'un effectif trop important, la situation financière de l'office risque de se dégrader davantage.

La situation de trésorerie est en outre tendue et peut conduire rapidement, en l'absence de réaction appropriée, à l'impossibilité de régler les fournisseurs dans les délais réglementaires.

SA d'HLM d'un département d'outre-mer

La SA d'HLM (3 924 logements), seul organisme HLM du département, connaît depuis le début des années 1990 des difficultés financières récurrentes que deux protocoles d'aide antérieurs n'ont pas enrayer. Sa situation financière, déjà qualifiée de fragile lors d'un précédent contrôle, est aujourd'hui critique en raison notamment d'une rentabilité d'exploitation inexistante et de la perte de maîtrise de l'évolution des impayés qui atteignent un niveau insupportable (46 % du quittance annuel). De plus, l'autofinancement net rapporté aux loyers est négatif (près de -21 % fin 2007) et la trésorerie exsangue (3 jours de dépenses). Les fonds propres sont inexistantes alors que la société est fortement impliquée dans le plan de rénovation urbaine de deux villes (dont la préfecture) et que le reste du patrimoine nécessite d'importants travaux de maintenance dont certains relatifs à la sécurité des personnes. Les coûts de gestion sont trop élevés et les dépenses de maintenance ont impacté négativement les résultats jusqu'à fin 2007. En l'absence d'une procédure de redressement lourde, telle que prévue par la CGLLS, et de mesures de contrôle strictes, la société n'a pas d'existence viable y compris à très court terme.

SEM de Haute-Normandie

La situation financière fragile de cette petite SEM de 553 logements, dont les coûts de gestion sont élevés, ne permet pas d'envisager le développement de l'offre et laisse même craindre une incapacité à faire face aux travaux de maintenance programmés. La société ne peut entreprendre que des opérations modestes et réparties dans le temps car elle n'a pas de ressources financières pérennes ni de rentabilité suffisante. Elle ne dispose de marges de manœuvre, ni dans la détermination de ses loyers, déjà élevés sur son secteur d'intervention, ni dans la fixation du niveau de maintenance.

On peut dans ces conditions légitimement s'interroger sur le devenir d'une structure qui ne présente pas pour sa commune d'intérêt particulier mais qui engage sa responsabilité financière. La vente du patrimoine évoquée en conseil d'administration semble devoir être envisagée.

4.3.2 Situation financière et politique sociale et patrimoniale

La Miilos procède chaque année à une évaluation d'ensemble de l'activité menée par les organismes de logement social contrôlés dans ses aspects administratifs, techniques, sociaux, comptables et financiers. Aussi l'examen de la situation financière d'un organisme représente une des composantes analysées par la Mission et mérite d'être replacée dans le contexte plus général de l'organisme considéré.

C'est ainsi que les cinq organismes aux situations financières les plus dégradées décrites supra présentent des caractéristiques communes. Disséminés sur l'ensemble du territoire, ils logent une population au caractère social avéré. Pour trois d'entre eux, l'évaluation de la politique sociale est toutefois qualifiée d'insuffisante ou moyenne. Sous l'angle patrimonial, il en est de même pour l'état du parc ; pourtant trois organismes ne possédaient pas encore de plan stratégique de patrimoine (PSP). De plus, malgré une intervention en zone tendue, le nombre de mise en location sur cinq ans est faible (ramené au nombre de logements total, à peine 9 % de mise en location pour la structure la plus active). Ceci conduit à des capacités financières limitées (autofinancement faible voire négatif) et restreint les perspectives de croissance. Par ailleurs, les analyses prévisionnelles sont considérées comme non fiables ou à tendance négative.

A l'opposé, les 17 organismes à la situation financière excellente (en moyenne, 17 % d'autofinancement ramené au chiffre d'affaires) mènent une politique sociale plutôt bonne et disposent d'un parc immobilier correct. Un seul n'établit pas de PSP et 12 font état d'une analyse prévisionnelle aux conclusions positives. Hormis quatre, tous assurent un développement de l'offre nouvelle (près de la moitié des 17 organismes prévoit une croissance de plus de 500 logements sur deux ans).

4.4 GESTION DE LA DETTE

L'usage des produits structurés dans la gestion de la dette a été relaté par la Mission dès 2006. Si, en 2006 et 2007, les cas rencontrés restaient rares (une demi-douzaine), le rapport d'activité pour 2008 avait révélé une dérive inquiétante : 34 organismes étaient concernés (soit 15 % de ceux contrôlés cette année-là) dont une trentaine ayant pris un niveau de risques élevé ou mal maîtrisé et avec, pour certains, des conséquences financières non négligeables.

L'exercice 2009 semble marquer un infléchissement de la tendance. Les organismes paraissent prendre la mesure du risque généré et changent de comportement (cette tendance reste néanmoins à confirmer). Tel est le cas de la SA d'HLM de la région Auvergne, revenant sur sa politique en la matière.

Même si le risque est identique, aucun texte réglementaire ou code de bonne conduite, contrairement aux collectivités locales, ne délimite à ce jour l'usage de ces produits dans le secteur HLM.

L'analyse a porté sur 120 contrôles de SA d'HLM, d'OPH et de SEM. Sur la base de cet échantillon, 27 organismes (soit 22,5 % de l'ensemble) sont concernés par l'utilisation de produits structurés dans la gestion de leur dette. Par rapport à 2008, l'infléchissement constaté en nombre est toutefois à relativiser compte tenu d'un échantillon 2009 plus faible.

4.4.1 Part des produits structurés au regard de la dette globale de l'organisme

Pour 15 de ces 27 organismes, la part des produits structurés sur la masse globale de leur dette n'est pas significative (moins de 5 %). En revanche, les 12 autres ont opté pour une politique de renégociation d'une partie significative de leur dette avec, pour chacun d'eux, un choix de produit(s) présentant un risque avéré, voire élevé :

- autour de 50 % de la dette globale pour 2 SA d'HLM ;
- entre 20 et 50 % pour 5 d'entre eux : 3 SA d'HLM, 1 OPH et 1 SEM ;
- autour de 20 % pour 2 SA d'HLM ;
- autour de 10 % pour 3 OPH.

4.4.2 Nature des produits

Si les opérations d'échange de taux (swaps) constituent les principaux produits structurés relevés lors de ces contrôles, les contrats de swaps à stratégie spéculative (en particulier les produits dits «de pente») sont toujours présents (4 SA d'HLM et 1 SEM),

Des opérations de substitution d'emprunt avec refinancement utilisant des produits structurés - opérations pourtant à haut risque potentiel - sont parfois rencontrées (3 OPH),

Dans un secteur protégé, il est dommageable que des établissements financiers persistent à proposer à des organismes de logement social des produits sophistiqués traditionnellement réservés, compte tenu de leur complexité, à des sociétés privées.

4.4.3 Information des dirigeants

Dans 8 cas, les administrateurs ne sont, soit pas suffisamment impliqués (1 SA d'HLM et 1 OPH) ou délèguent trop souvent ces questions (1 SA d'HLM), soit pas toujours bien informés des risques que prend l'organisme en raison d'une présentation trop générale des produits (1 OPH et 1 SEM) ou trop descriptive (1 SA d'HLM et 1 OPH) mais occultant les risques.



Plus ennuyeux encore est le cas particulier d'une SA d'HLM où certaines décisions d'utilisation de produits structurés se sont prises au niveau de la société-mère.

4.4.4 Constats (pertes ou provisions)

Si des produits financiers (gains) sont parfois constatés et les choix de l'organisme paraissent opportuns, c'est toujours dans les cas où la prudence a été de mise lors de la négociation et où l'opération a porté sur des encours limités et sur des produits non spéculatifs. Mais parfois, l'insuffisance de suivi ou une vue à trop court terme entraîne une prise de risque mal maîtrisée d'où des pertes non négligeables, même si des provisions ont été auparavant constituées.

La Miilos constate en effet que les organismes constituent de plus en plus de provisions pour risques dès lors que des pertes s'avèrent probables, conformément au plan comptable général (articles 372-1 à 372-3 et 531-2/22) et aux recommandations (2007) de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC).

Sur les 12 organismes ayant renégocié une part significative de leur dette :

- deux seulement ne connaissent pour l'instant aucun problème (2 SA d'HLM dont l'une d'entre elles enregistre même des produits financiers (707 k€) ;
- quatre, redoutant de voir la situation se retourner à leur désavantage :
 - soit ont provisionné les risques (1 OPH de l'Est de la France pour 2,3 M€, 1 SA d'HLM de la région parisienne pour 1,5 M€) ;
 - soit commencent à se désengager (cas d'une SA d'HLM de la région Aquitaine) de leur recours excessif à des swaps spéculatifs en réduisant l'encours de dettes à risques de 50 % à 22,5 % tout en provisionnant simultanément pour 5,6 M€ ;
 - soit (1 SA d'HLM de Basse-Normandie) les remboursent à perte (2,6 M€) en utilisant une partie des provisions constituées (5,3 M€) et en conservant une provision de 1,5 M€ ;
- trois, bien qu'aucune perte ne soit concrétisée, se sont vus fortement conseiller par la Mission de constituer rapidement, par précaution, une provision pour risques (un OPH de la région parisienne (encours non sécurisé de 15 M€), une SA d'HLM de la région parisienne (même encours) et un OPH de province (risque avéré sur 15 M€) ;
- trois enfin présentent des risques non négligeables :
 - une SA d'HLM de Basse-Normandie, dont la gestion de la dette est déléguée à son actionnaire de référence, présente une situation à risques puisque portant sur des encours considérables et sur des contrats à durée longue ;
 - une SEM d'un département d'outre-mer, conscient de son manque de maîtrise sur ce type de produits n'a toujours pas constitué de provisions (risque portant sur 15 M€) mais a rompu ses relations avec l'établissement financier concerné et se fait désormais assister par un cabinet spécialisé ;
 - un OPH de l'Est de la France, conscient des risques encourus et qu'il convient de les apprécier sur la durée des contrats (de 10 à 30 ans) et non sur une seule année, a renégocié un contrat de swap, et a obtenu une soulte positive (150 k€) sur un produit et provisionné à hauteur de 1,8 M€ sur les autres.

En matière d'utilisation de produits structurés, les situations délicates rencontrées l'an passé avaient retenu toute l'attention de la Mission. Sur la base des contrôles opérés en 2009, le constat semble néanmoins plutôt rassurant. La prise de conscience des risques encourus, le retour sur les choix opérés ou encore la constatation de provisions sont autant d'éléments positifs à signaler.

La Miilos reste néanmoins vigilante et renouvelle son souhait, déjà exprimé les années précédentes, d'un encadrement réglementaire précis qui garantirait une meilleure sécurité financière pour les organismes concernés.



5

LES RESTRUCTURATIONS DANS LE SECTEUR DES HLM



La réglementation du logement social affiche à la fois la volonté de supprimer les petites structures dont l'activité est insuffisante, tout en évitant la concentration excessive du secteur HLM :

- L'article L. 423-1 du CCH prévoit que « tout organisme d'habitation à loyer modéré qui gère moins de 1 500 logements et qui n'a pas construit au moins 500 logements (...) pendant une période de 10 ans peut être dissous » ;
- L'article L. 423-2 du CCH prévoit que « tout organisme d'habitation à loyer modéré gérant plus de 50 000 logements peut être mis en demeure, par arrêté du ministre chargé de la construction et de l'habitation, de céder tout ou partie des logements excédant ce nombre à un ou plusieurs organismes nommément désignés ».

Ces deux dispositions du CCH n'ont cependant jamais fait l'objet d'une mise en œuvre concrète.

Les politiques publiques affichent régulièrement un souci de réduire le nombre d'organismes dans un souci d'efficacité. Cette volonté se retrouve par exemple dans des analyses de la Cour des Comptes, les conclusions de la commission « Attali » sur la modernisation de l'économie, ou encore dans les objectifs fixés dans le cadre de la « RGPP » (révision générale des politiques publiques).

Plus récemment, a été affichée la volonté ministérielle de développer de grands groupes HLM dans le but de favoriser les transferts de fonds propres des zones détendues (où la vente HLM peut être pratiquée sans déséquilibrer l'offre de logements), vers les zones tendues.

Le regroupement des organismes peut donc être analysé de plusieurs points de vue, la recherche d'un effet de taille pour amortir les frais de structure constituant l'approche la plus classique. Cette recherche d'un effet d'échelle peut d'ailleurs viser, dans le cas des organismes HLM, deux objectifs distincts : l'amortissement des structures du siège (direction générale et directions fonctionnelles) en les répartissant sur un plus grand nombre de logements gérés, et le regroupement sur un même territoire des unités de gestion de proximité, de façon à maintenir à moindre coût une présence sur le terrain, au plus proche des locataires. L'analyse des rapports de la Miilos se limitera ici à cette approche de restructuration du secteur pour recherche d'économies d'échelle, parce qu'elle constitue l'argument a priori le plus classique pour justifier une restructuration du secteur : l'existence d'une taille critique pour amortir les frais de structure constitue une composante essentielle de la réflexion économique sur l'efficacité des organisations dans tous les secteurs d'activité ; les organismes de logement social assurant un service de proximité qui nécessite une présence sur le terrain auprès des habitants, il paraît logique de penser que le regroupement de structures dépendant d'un même groupe agissant sur le même territoire est source d'économie et d'efficacité. Dans la pratique, la plupart des restructurations en cours dans le logement social peuvent se rattacher partiellement ou totalement à ces deux logiques.

La restructuration des organismes peut également se baser sur d'autres logiques qui ne seront pas explorées ici ; par exemple la volonté de faciliter les transferts de fonds propres des organismes des zones de marché détendues vers les zones tendues, ou encore d'autres pratiques

qui commencent à apparaître, comme la spécialisation des organismes d'un même groupe, en distinguant le logement familial et la gestion de logements foyers, qui constituent des métiers différents (problématique de restructuration qui apparaît dans certaines opérations de réorganisation récentes du secteur).

L'analyse de la restructuration et des besoins de restructuration des organismes de logement social est appréhendée ci-dessous à partir des 113 rapports de contrôle concernant les organismes HLM (soit 47 OPH, 39 SA d'HLM, 25 SEM, une SCP possédant du patrimoine locatif et une fondation dont le patrimoine est confié en gestion à une SA d'HLM). Les organismes contrôlés ne possédant pas de patrimoine (SCP, GIE...) et les associations, spécialisés sur l'action très sociale, n'ont pas été pris en compte dans l'analyse.

5.1 VENTES EN BLOC DE LOGEMENTS ENTRE ORGANISMES HLM

Dix huit organismes contrôlés ont procédé à des ventes en bloc de patrimoine (vente d'immeubles entiers à un autre organisme HLM, par opposition à la vente par appartement aux locataires). Ces ventes ont concerné 4 571 logements.

OPH		SA D'HLM		SCP		SEM		DIVERS		TOTAL	
OPH	logt	SA	logt	SCP	logt	SEM	logt	DIV	logt	organismes	logements
9	1 319	8	3 241					1	11	18	4 571

Les ventes en bloc de patrimoine se situent principalement dans le cadre des stratégies de rationalisation des implantations géographiques des organismes afin de faciliter la gestion de proximité et d'en réduire le coût. Elles entraînent alors une concentration du patrimoine des organismes sur une zone géographique moins étendue.

Pour certains OPH, ces ventes se situent dans le cadre du recentrage du patrimoine sur le territoire de leur collectivité de rattachement (cas de 3 OPH contrôlés notamment).

Dans le cas des groupes, les ventes ont lieu entre les sociétés du groupe avec des échanges de patrimoine entre membres ou des ventes aux filiales. Ces opérations peuvent se faire dans le cadre d'une réflexion globale sur le rééquilibrage de la structure du patrimoine et la rationalisation de la gestion.

En dehors des stratégies de rationalisation des implantations territoriales, les ventes en bloc peuvent marginalement s'expliquer par d'autres préoccupations. Pour une SA d'HLM du Sud de la France l'implantation de son patrimoine ne correspondait plus aux besoins du réservataire majoritaire. Par ailleurs, la vente peut être liée à l'incapacité de l'organisme à faire face aux travaux de réhabilitation nécessaires.

Certains organismes ont mis en place un processus formalisé de mise en concurrence de leurs acheteurs, pour obtenir un meilleur prix de vente.

5.2 ORGANISMES DONT LA RESTRUCTURATION EST EN COURS, EN PROJET OU REALISÉE EN 2009

Les contrôles effectués confirment la poursuite du mouvement de restructuration du secteur. Sur les 113 organismes pris en compte, 10 ont connu, au cours de l'année 2009, la conclusion ou la mise en route concrète d'un projet de restructuration.

Les opérations correspondantes ont concerné :

- l'absorption d'une SEM par un OPH relevant de la même collectivité territoriale (1 cas relevé en 2009) ;
- la fusion de 2 SA d'HLM ayant un même actionnaire de référence et intervenant sur une même zone géographique ;
- la fusion d'une SA d'HLM intervenant sur la même zone géographique, suite à la fusion des CIL actionnaires de référence ;
- la dissolution d'une SA d'HLM en situation financière critique ;
- la disparition d'un OPH par vente totale de son patrimoine à d'autres organismes HLM ;
- l'absorption d'un OPH par un autre OPH dans le cadre d'une communauté d'agglomération ;
- le transfert du patrimoine de logement social d'une SEM multiactivités à une autre SEM de la même collectivité ;
- la spécialisation géographique de deux sociétés ayant un même actionnaire.

5.3 COHABITATION SUR UN MÊME TERRITOIRE D'ORGANISMES APPARTENANT AU MÊME GROUPE

La cohabitation sur un même territoire peut prendre des formes diverses. La plus répandue consiste en la cohabitation d'une SEM et d'un OPH dépendant de la même collectivité de rattachement. Elle est en réduction rapide, le plus souvent par intégration à l'OPH du patrimoine de la SEM. D'autres cas de figure peuvent également être mis en évidence, comme la création de structures intercommunales qui pose le problème de la fusion des OPH qui y sont rattachés.

Ainsi, on peut distinguer dans les 17 cas de figure répertoriés dans les contrôles 2009, plusieurs types de situations :

- 4 OPH qui cohabitent sur leur territoire avec une SEM dépendant de la même collectivité de rattachement ;
- 2 SEM de plus de 1 500 logements qui cohabitent sur leur territoire avec un OPH dépendant de la même collectivité ;
- 3 SEM de moins de 1 500 logements qui cohabitent sur leur territoire avec un OPH dépendant de la même collectivité ;
- 2 SA d'HLM filiales d'OPH qui cohabitent sur un même territoire avec leur maison mère ;
- 4 SA d'HLM qui cohabitent sur un même territoire avec une autre SA d'HLM appartenant au même groupe ;
- 2 OPH qui cohabitent sur une même intercommunalité avec d'autres OPH de petite taille.



5.4 ORGANISMES EN DESSOUS DE LA TAILLE CRITIQUE DE 1 500 LOGEMENTS ET DONT L'EFFICACITE SEMBLE DIFFICILEMENT ARGUMENTABLE

Ce groupe comprend 11 organismes dont l'efficacité de gestion est très critiquable, parmi lesquels 7 SEM, 3 SA d'HLM et une fondation HLM. Ces organismes ont un coût de gestion supérieur à 1,2 fois la médiane, une qualité de service aux locataires défailante, ou se distinguent par un niveau élevé de non-respect de la réglementation applicable. L'absence de moyens propres pour les organismes HLM et l'irrégularité des dispositifs de gouvernance ont été considérés comme une non-conformité déterminante.

5.5 ORGANISMES EN DESSOUS DE LA TAILLE CRITIQUE DE 1 500 LOGEMENTS, MAIS DONT LA JUSTIFICATION ET L'EFFICACITE PEUVENT ETRE ARGUMENTÉES

Les contrôles ont mis en évidence 10 organismes de moins de 1 500 logements (dont 8 SEM, 1 SA d'HLM et 1 OPH) dont l'efficacité n'appelle pas de critique majeure sur le coût de gestion (coût de gestion inférieur à 1,2 fois la médiane), la qualité du service fourni aux locataires ou encore le respect des règles applicables à la gestion d'un parc social. Un petit nombre des SEM concernées ne dispose pas de moyens propres, mais sous traitent intégralement leur gestion dans le respect des règles de mise en concurrence applicables.

5.6 LES ORGANISMES DE PLUS DE 1500 LOGEMENTS NE POSANT PAS DE PROBLÈME IMPÉRATIF DE RESTRUCTURATION GÉOGRAPHIQUE

On classera dans cette catégorie les organismes de plus de 1 500 logements situés sur une zone géographique cohérente, sans chevauchement sur ce territoire avec d'autres structures appartenant au même groupe ou dépendant de la même collectivité de rattachement.

Au total, 63 des 113 organismes contrôlés en 2009 par la Miilos peuvent être classés dans cette catégorie.

Cette taille critique de 1 500 logements peut apparaître faible, mais elle a le mérite de se baser sur une référence réglementaire (cf. article L. 423-1 du CCH), et de ne pas être très éloignée de la taille économique minimale satisfaisante résultant de l'analyse des coûts de gestion des organismes. Le classement d'un organisme dans cette catégorie n'exclut pas qu'une meilleure efficacité puisse être atteinte par la recherche d'une taille plus élevée. Elle n'exclut pas non plus l'intérêt d'une restructuration visant d'autres objectifs (par exemple de couvrir une zone géographique plus étendue pour pouvoir effectuer

plus facilement des arbitrages entre l'investissement en zone détendue et en zone tendue, ou dans le cadre d'une spécialisation par métiers). La restructuration en cours des CIL n'a également pas été totalement prise en compte (autrement dit, les contrôles ne signalent pas toutes les redondances géographiques qui résulteront de la fusion des CIL actuellement programmée). Certains problèmes mineurs de redondance géographique des sociétés d'un même groupe ont pu également être passés sous silence dans les rapports.

5.7 SYNTHÈSE

Les résultats de l'étude sont synthétisés dans le tableau ci-dessous, qui récapitule le nombre d'organismes et le nombre de logements concernés par les différentes situations identifiées ci-dessus :

	Nombre d'organismes concernés					Nombre de logements concernés				
	OPH	SA	SEM	AUTRE	Total	OPH	SA	SEM	AUTRE	Total
Restructuration en cours	3	5	1	1	10	17 378	19 223	1 873	1 256	39 730
Restructuration nécessaire ou souhaitable	7	10	20	1	38					97 286
(dont cohabitation territoriale)	(6)	(6)	(5)		(1)7	(34 010)	(41 176)	(7 522)		(82 708)
(dont moins de 1500 logements et efficacité contestable)		(3)	(7)	(1)	(11)		(4 091)	(3 307)	(186)	(7 584)
(dont moins de 1500 logements et absence de difficulté notable)	(1)	(1)	(8)		(10)	(905)	(1 243)	(4 846)		(6 994)
Restructuration non impérative	35	24	4		63	420 689	271 739	80 034		772 462
TOTAL général	47	39	25	2	113					909 478

Au total, si on inclut tous les organismes de moins de 1 500 logements dans la catégorie des entités à restructurer, 42 % des organismes sont concernés. Mais les organismes correspondants ne représentent que 14 % du parc des entités contrôlées.





6

**LES SOCIÉTÉS
COOPÉRATIVES
DE PRODUCTIONS
D'HLM**



Sociétés HLM au même titre que les SA d'HLM, les sociétés coopératives de production (SCP) offrent des particularités qui méritent qu'un regard spécifique soit porté sur leur organisation et leur activité.

Les SCP, créées par la loi n° 71-580 du 16 juillet 1971, avaient à l'origine une compétence limitée à la seule accession à la propriété sous la forme uniquement de société civile coopérative de construction. Ce champ réduit s'est élargi au fil du temps. La loi n°2000 --> 1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) consacre le retour des coopératives au droit commun HLM en supprimant l'autorisation administrative préalable pour l'exercice de la compétence locative par les SCP. Leur compétence est même plus large pour l'accession à la propriété, ce qui a pu éveiller l'intérêt de certains groupes immobiliers HLM pour les SCP, considérées comme des supports juridiques intéressants pour développer une activité de promotion immobilière.

Le service d'intérêt général pour les SCP comprend notamment, comme pour les autres organismes d'HLM (article L. 411-2 du CCH) :

- la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs sous plafonds PLS, avec une tolérance de 10% de logements sous PLI,
- la construction et la vente d'opérations en accession sociale pour des acquéreurs sous plafonds PLS, avec une tolérance de 25% d'acquéreurs entre les plafonds PLS et PLI dès lors que ces opérations sont sécurisées.

Leur statut coopératif trouve sa source dans la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 dont les dispositions s'appliquent aux SCP d'HLM conformément à l'article L. 422-12 du CCH. Il a été réactualisé dans le cadre de la loi du 13 juillet 1992 relative à la modernisation des entreprises coopératives. La principale innovation pour les SCP a été l'ouverture du capital social à des associés non coopérateurs (des collègues B et C). Ceux-ci sont admis à souscrire une part du capital effectif fixée par une assemblée générale extraordinaire. Mais ils ont des droits de vote limités à 35 % si les associés ne comprennent pas d'autres sociétés coopératives ou organismes HLM et à 49 % s'ils en comprennent sans que les droits de ces associés autres que les coopératives puissent excéder la limite de 35 % (clause-type 3 des statuts-types des SCP d'HLM annexés à l'article R. 422-6 du CCH). Ces dispositions garantissent que les coopérateurs-actionnaires (collège A) disposent, selon le cas, d'au moins 51% ou 65% des droits de vote.

En 2007, la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives de Production HLM (FNSCHLM) comptait 164 adhérents, dont 5 en liquidation.

En 2009, treize contrôles de sociétés coopératives de production ont été achevés.

6.1 LE NIVEAU DE PRODUCTION DES SCP EST TRÈS HÉTÉROGENE ET LA NATURE DE LEURS ACTIVITÉS DÉPASSE LE CADRE DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

En 2008, les SCP ont produit 3184 logements destinés à l'accession sociale à la propriété, auxquels s'ajoutent 1117 logements locatifs sociaux et 585 lots lancés. Depuis 2000, le pic de production s'est réalisé en 2006 avec 4 353 logements destinés à l'accession. La production de logement des SCP représentait cette année-là 7 % des logements HLM construits et 58 % des logements destinés à l'accession sociale à la propriété.

6.1.1 UNE RELANCE DE L'ACTIVITÉ DE PRODUCTION

11 SCP sur 13 ont exercé une activité de production de logements sociaux sur la période contrôlée, ce qui contraste positivement avec les contrôles des années précédentes, qui ont permis de constater que la moitié d'entre elles n'avaient pas produit de logements. En 2008, selon la FNSCHLM, sur 164 SCP membres, 88 (54%) ont eu une activité de production de logements.

Les 11 SCP ont construit 15400 logements entre 2004 et 2008, dont 77% destinés à l'accession sociale à la propriété. Toutefois les différences de niveau de production sont notables. En effet, la production se concentre sur cinq sociétés. Quatre SCP ont réalisé 90% des logements destinés à l'accession.

La SCP la plus dynamique agit au sein d'un groupe d'organismes sociaux. Elle a livré 474 maisons individuelles sur la période 2004 - 2006, soit une moyenne de 119 logements par an. La société livre des maisons individuelles de qualité et dont les prix restent abordables. Il lui faut assurer un niveau d'activité suffisant pour garantir la rentabilité, étant donné que l'objectif affiché du projet stratégique du groupe est la production annuelle de 150 maisons en accession. La maîtrise de cette activité par la société est réelle. Les délais de construction sont de 8 à 9 mois en moyenne pour une fixation contractuelle prévue entre 10 et 13 mois.

Deux SCP ont consacré 61% de leur production à des logements locatifs :

La première a produit 30 logements locatifs par an. Compte tenu de son activité davantage orientée vers la location – elle gère 1700 logements locatifs sociaux – elle affiche une production en accession plus faible, sept logements par an.

La répartition de la production de la seconde est deux tiers pour l'accession (une vingtaine de logements par an) et un tiers pour le locatif, grâce à un programme d'une cinquantaine de logements sur la période de contrôle.

Les moins productives des SCP réalisent des logements essentiellement en fin de période de contrôle. Les contrôles de ces SCP ont permis de constater, après une période d'inactivité, une volonté de reprise de la production. Dans la plupart des cas, elle a débouché sur la livraison de logements en fin de période de contrôle correspondant aux premières réalisations d'objectifs de production pluriannuels affichés par les sociétés contrôlées.

Pour une SCP de la région Bretagne, l'activité d'accession en sommeil depuis plusieurs années vient d'être relancée. Le nombre de logements réalisés et vendus est encore limité. La société qui ne dispose pas de personnel fait appel aux moyens d'une SA d'HLM partenaire pour le montage d'opération, le suivi des travaux et la commercialisation.

Pour la plupart des SCP contrôlées menant une activité d'accession, la dimension sociale est respectée.

Concernant l'accession, 10% des ménages doivent disposer de ressources inférieures aux plafonds des prêts PAS. 61% des ménages français sont dans ce cas. Ces ménages doivent se voir proposer la sécurisation HLM (assurance revente, garantie de rachat, garantie de relogement).

Le prix de vente des logements est plafonné. Sur la base de l'article R 443-34 du CCH, un arrêté interministériel fixe les plafonds des prix de vente. Toutefois en termes de clientèle possible, le caractère HLM des SCP pour leur activité «promotion immobilière» s'est trouvée moins strictement encadré que pour les autres sociétés HLM, puisque seulement soumis aux dispositions de l'article L 411 du CCH en vertu duquel tous les organismes HLM doivent consacrer leur activité à l'amélioration des conditions d'habitat des «personnes et familles de ressources modestes».

En ce sens, il convient de mentionner le protocole de la FNSCHLM et du ministère du logement du 28 mars 2002 qui prévoit que 90 % de la production en accession groupée se réalise pour des ménages aux revenus inférieurs aux plafonds PLI, et 10 % pour ceux disposant de revenus inférieurs aux plafonds PLS. Un volet de sécurisation complète ces dispositions :

- la souscription d'assurance revente qui prend en charge les éventuelles pertes financières subies par le ménage en cas de revente obligée dans les 10 ans suivant l'acquisition ;
- la garantie de rachat de l'acquisition qui assure à l'accédant la possibilité de revendre son bien à un montant minimal garanti ;
- la garantie d'un relogement dans le parc locatif social d'une SA d'HLM, dans le cadre d'une convention existante, en cas de revente forcée du logement.

L'assurance revente garantit le versement d'une somme limitant la perte par rapport au prix d'achat lors de la revente du logement. La garantie de rachat assure à l'accédant le rachat par un tiers de son logement. La garantie de relogement prévoit qu'en cas de revente, l'occupant du logement est relogé dans le parc HLM.



La réforme fiscale intervenue en 2005 confirme d'ailleurs le lien entre l'activité d'accèsion sociale et un statut fiscal dérogatoire. L'article 44 de la loi de finances rectificative pour 2005 exonère en effet d'impôt sur les sociétés la totalité des ventes des organismes HLM destinées à des ménages dont les revenus se situent en dessous des plafonds PLS ainsi que, dans la limite de 25 % des ventes annuelles, celles à des ménages dont les revenus se situent entre les plafonds PLS et PLI dès lors que l'organisme a mis en place la sécurisation HLM.

Selon la FNSCHLM, 74% des mises en chantier de logements sont dédiées à l'accèsion sociale à la propriété et 83% des acquéreurs ont des revenus inférieurs aux plafonds du PLS, en 2007.

Les dispositifs de sécurisation tendent à se développer, mais il reste encore une importante marge de progression pour qu'ils se généralisent.

Part des contrats proposant les éléments de sécurisation

	2005	2006	2007
L'assurance - revente			
Diffus	32%	70%	69%
Groupé	52%	63%	72%
La garantie de rachat			
Diffus	21%	55%	55%
Groupé	49%	75%	76%
La garantie de relogement			
Diffus	17%	45%	61%
Groupé	48%	69%	76%

Source : FNSCHLM

A titre d'exemple, depuis 2003, une SCP ne se consacre plus qu'aux opérations d'accèsion sociale en VEFA. Dans ses programmes d'accèsion sociale, elle respecte le protocole du 28 mars 2002.

En revanche, une autre SCP remplit imparfaitement sa mission sociale. Le conseil d'administration n'a défini ni les valeurs de solidarité à l'égard de ses clients, ni l'engagement partenarial de la SCP avec les collectivités territoriales pour proposer du foncier abordable aux accédants. Elle ne détient pas de statistiques sur le profil des acquéreurs ce qui lui permettrait de définir une politique d'accèsion sociale. Lors du contrôle, les services administratifs et financiers n'ont pu fournir de documents sur les caractéristiques sociales des accédants.

Les garanties apportées aux accédants par la société sont en deçà de celles préconisées par le protocole du 28 mars 2002. En effet, outre une assurance revente sur 5 ans au lieu de 10 ans, la SCP n'a aucun engagement formel concernant une garantie de maintien dans les lieux avec le statut de locataire ou dans un autre logement locatif.

En plus, la SCP assure pour le compte d'un établissement bancaire des prestations rémunérées incompatibles avec l'objet social d'une



SCP d'HLM. Une convention de partenariat lie la SCP et une direction régionale de cette banque. Le champ géographique de l'accord est celui du secteur couvert par une des agences de commercialisation de la SCP, ce qui représente une trentaine de dossiers par an.

Cette relation commerciale est assortie de la fixation d'objectifs annuels de production de dossiers clients et d'un mécanisme de rémunération de la SCP sous la forme d'une commission d'apport de 1% du capital prêté, excluant les prêts aidés tels que le prêt à taux zéro, les prêts épargne logement ou les prêts conventionnés par une mutuelle de fonctionnaires. En 2006, cette commission d'apport s'est élevée à 47 000 €. En outre, la SCP s'engage à permettre l'élargissement de l'apport de dossiers vers la gamme complète des prêts de la banque.

Les mécanismes incitatifs qui établissent un objectif quantitatif et une rémunération financière conduisent à faire adopter par les agents de la SCP en charge d'accompagner leurs clients dans le montage de leur dossier d'accession à la propriété une démarche commerciale au bénéfice d'un opérateur bancaire privé. Cette situation est évidemment incompatible avec l'objet social d'une SCP d'HLM tel qu'il est défini par l'article L. 422-3 du CCH et par les clauses type des SCP d'HLM annexées à l'article R. 422-6 du CCH. En outre, la mise en oeuvre de cet accord peut conduire à écarter les populations dont le revenu ne correspond pas aux ratios de financement classiques pris en compte par les établissements bancaires pour l'octroi des prêts. Or ce sont précisément ces populations qui sont visées par les dispositifs d'accession sociale à la propriété mis en place par les pouvoirs publics.

6.1.2 L'ACTIVITÉ DES SCP NE SE LIMITE PAS À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS OU DESTINÉS À L'ACCESSION

L'activité de production de logements destinés à l'accession sociale est loin d'être générale. Les deux autres activités les plus importantes sont la location sociale, liée à la production de logement et la gestion de syndic. Sur les 13 SCP contrôlées en 2009, les autres activités (promotion, lotissement, maîtrise d'ouvrage pour le compte de tiers) restent très marginales.

Une SCP est une filiale d'une SA d'HLM pour laquelle elle intervient dans les domaines suivants :

- maîtrise d'ouvrage locative de la SA d'HLM,
- réalisation et commercialisation des opérations de lotissements et d'accession à la propriété,
- aménagement.

La SA d'HLM et sa SCP ont signé une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration d'études de faisabilité (honoraires globaux, forfaitaires et révisables) et une convention type d'assistance à maîtrise d'ouvrage. La société a recentré ses activités sur la promotion de logements collectifs ou groupés, l'activité lotissement-aménagement et l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle est par ailleurs en charge de la production de logements locatifs sociaux pour la SA d'HLM.

Une autre SCP, également filiale d'une SA d'HLM, assure l'activité de gestion de syndic de copropriétés pour 4 500 lots répartis en une soixantaine de copropriétés ou associations foncières libres dont 2 200 lots de copropriétés en difficulté et, accessoirement, une mission de gestion locative pour le compte de tiers.

Le nombre de lots gérés a plus que doublé sur la période 2004 à 2007. La société a été choisie en 2005 pour assister un administrateur judiciaire dans sa mission de redressement d'une copropriété en difficulté de 900 lots mise en plan de sauvegarde en 2007. Depuis lors, il lui a été confié trois autres ensembles immobiliers totalisant 1 300 lots.

La SCP assure accessoirement une mission de gestion locative pour le compte de tiers concernant une vingtaine de logements appartenant à la SA d'HLM repris du fait de résolutions de ventes successives. L'objectif recherché était de remettre les logements en location pendant huit ans et d'améliorer le cadre de vie avant d'offrir une option d'achat aux locataires.

Autre exemple : parallèlement à sa forte production de logements à l'accession, une SCP assure la gestion de 56 copropriétés représentant 2 900 lots principaux et la gestion de 300 lots en associations syndicales libres et de syndicats coopératifs bénévoles. Compte tenu de l'équilibre entre les nouveaux contrats et les non-renouvellements de mandats, le niveau d'activité reste stable.

6.1.3 UNE SEULE DES SCP CONTRÔLÉES N'A AUCUNE ACTIVITÉ

Le rapport d'activité 2009 de la FNSCHLM indique que sur 164 membres, 118 ont une activité de gestion et/ou de production. 46 SCP n'ont pas d'activité. Les 44 rapports de contrôle de SCP réalisés par la Mission en 2006, 2007 et 2008 montrent que huit d'entre elles n'ont eu aucune autre activité sur les périodes passées en revue.

Ainsi, au cours de l'exercice 2008, le conseil d'administration d'une SCP ne s'est réuni qu'une seule fois. Son actionnaire majoritaire, une SA d'HLM dispose de toutes les compétences pour intervenir dans le domaine de l'accession, contrairement à la SCP qui n'a aucun moyens juridiques, financiers ou techniques. L'existence de cette société qui ne dispose d'aucun projet de relance de la construction n'apparaît pas justifiée.



6.2 MEMBRES DE GROUPES, A L'EXCEPTION DE DEUX SOCIÉTÉS, LES SCP NE DISPOSENT PAS DES MOYENS DE LEUR AUTONOMIE, CE QUI PEUT PRESENTER DES RISQUES DE DYSFONCTIONNEMENTS, NOTAMMENT EN TERMES DE GOUVERNANCE

6.2.1 SUR TREIZE SCP, SEULES DEUX SONT INDÉPENDANTES, NE FONCTIONNANT DANS LE CADRE D'AUCUN GROUPE.

Ce sont celles dont l'effectif salarié est le plus important de l'échantillon (28 et 27 salariés) et les plus actives en termes de production de logements. Selon la FNSCHLM, les SCP emploient en 2008, 951 salariés, soit 836 ETP répartis entre 75 sociétés, ce qui correspond à un effectif moyen de 12 salariés.

La première offre des prix de vente se situant en dessous des prix maxima réglementaires et un dispositif de sécurisation du parcours résidentiel conforme aux engagements pris par la FNSCHLM.

La production est importante. Une centaine de logements dont près de la moitié situés en zone Anru ont été livrés en 2007. Ses perspectives à moyen terme s'élèvent à une production annuelle de 135 logements de 2008 à 2010. Parallèlement, la société développe la production de logements locatifs sociaux avec un objectif d'une vingtaine de logements par an. Son activité de syndic concerne 270 copropriétés portant sur 2 900 logements.

La seconde, de taille modeste au regard des principaux bailleurs sociaux de son agglomération est dotée des outils de gouvernance et de management adaptés et dispose d'une capacité réelle, tant au niveau de son organisation que de ses ressources humaines, propre à lui permettre de mettre en oeuvre une stratégie de développement dans les communes de la deuxième couronne. La SCP gère 1 700 logements sociaux et oriente largement sa production de logements sociaux vers le secteur locatif.

En revanche, les autres SCP sont membres d'un groupe au sein duquel elles ne disposent pas de moyens propres à assurer leur autonomie.

6.2.2 LA PLACE DE LA SCP AU SEIN DU GROUPE EST PAR AILLEURS ENCADRÉE PAR L'EXISTENCE D'UNE AUTRE STRUCTURE JURIDIQUE QUI CONSTITUE LE CŒUR DU GROUPE.

Le cumul de fonction des dirigeants dans les SCP est général ; c'est une autre facette de l'imbrication des sociétés dans un groupe plus large. Ceci se retrouve dans les constats faits au cours des contrôles des années précédentes. Une grande majorité des SCP (plus de 80 %) fait

partie d'un groupe au sein duquel elles n'ont pas d'autonomie. Il s'agit généralement d'un adossement à une SA d'HLM.

Cette réalité est source d'irrégularités récurrentes dénoncées dans les rapports.

Les situations des sociétés membres d'un groupe sont très diverses. Ainsi, une SCP filiale d'un groupe dont plusieurs sociétés ont chacune une spécialité, compte 26 salariés. Dédiée à l'accession à la propriété, elle remplit sa mission activement. Trois SCP, les plus actives, concentrent les trois-quarts du nombre de salariés des SCP contrôlées. 4 sociétés totalisent une activité moyenne, avec 27 salariés au total. Six n'ont aucun salarié.

Globalement, ce manque d'effectif traduit un fonctionnement caractérisé par un recours aux services d'une ou d'autres sociétés du groupe.

A titre d'exemple, une SCP est dépourvue de moyens propres de fonctionnement et d'autonomie par rapport à la SA d'HLM dont elle est la filiale. Cette dernière en assure la gestion et pourrait réaliser directement les opérations d'accession. L'organisme n'emploie aucun salarié et ne dispose pas de bureaux administratifs. Les services de la SA d'HLM assurent ainsi la gestion administrative, financière et comptable et les activités de prospection dans le cadre d'une convention de gestion et la maîtrise d'ouvrage déléguée des opérations par le biais de mandats conclus par opération. Le contrôle a révélé quelques défauts de contrôle comptable interne.

Le manque de moyens peut avoir des conséquences plus lourdes en termes de gestion. Dans le cadre de ces échanges de prestations, l'absence de comptabilité analytique ou de base de calcul fiable pour évaluer la valeur des services échangés pose problème. Dans cette configuration, les SCP peuvent se retrouver en position désavantageuse.

Pour une autre SCP, l'annexe littéraire relative aux principes ne décrit pas la méthode retenue pour la comptabilisation de ses coûts. C'est pourtant une obligation dont les commissaires aux comptes sont tenus de vérifier l'application. Ainsi, l'analyse des différents secteurs d'activité de la SCP ne peut se faire sur des informations solides. La société n'est pas en mesure d'établir de façon plus détaillée les tableaux de ventilation des charges et produits par activité, ceux-ci permettant notamment de justifier l'autofinancement net de l'activité locative pour le calcul de la cotisation additionnelle versée à la CGLLS.

Ce manque d'autonomie peut également déboucher sur des relations biaisées entre la société mère et sa filiale coopérative au détriment de cette dernière.

Dans un groupe, l'unique opération locative de la SCP est gérée en totalité par l'OPH, tête du groupe, sur la base d'un mandat de gestion. Outre la gestion locative courante (mouvements de locataires, entretien, quittancement,...), la SCP délègue en totalité, par le biais d'une convention de gestion, le volet social : gestion de la demande,

enquêtes, attributions (absence de commission à la SCP), traitement des impayés. La rémunération facturée à la SCP pour ses 46 logements locatifs gérés par l'office est 2,4 fois supérieure à ses propres coûts.

Par ailleurs, plusieurs termes de cette convention ne sont pas respectés : reversement semestriel de la trésorerie, reddition semestrielle d'éléments de sa gestion (loyers, charges, entretien...), paiement mensuel de la rémunération.

Au-delà des manquements récurrents aux obligations de mise en concurrence dans le cadre de relations intra-groupe et de manque d'autonomie, l'imbrication de SCP dans un groupe porte des risques de dysfonctionnement relevés dans la majorité des contrôles. Les cumuls de fonctions de direction au sein du groupe occasionnent des risques de conflits d'intérêt.

Le fonctionnement d'une autre SCP est absolument indissociable de celui du groupe. La coopérative ne dispose pas de personnel propre et l'ensemble de ses moyens est centralisé au sein de deux GIE. Leur activité ne présente pas un caractère auxiliaire par rapport à celle de la SCP contrairement aux dispositions de l'article L.251-1 du code de commerce, ce qui ne permet pas de préserver l'individualité et l'indépendance de la société dans la conduite de ses affaires. Ce montage contrevient également aux dispositions statutaires du CCH qui obligent les organismes d'HLM à assurer leur mission de service public par eux-mêmes sans en déléguer leurs éléments essentiels. La société se doit de conserver en propre les moyens nécessaires à l'exercice de son cœur de métier. Par ailleurs, le cumul des fonctions de président de la SCP avec celle d'administrateur unique du GIE qui rémunère les salariés intervenant pour les différentes sociétés présente des risques de conflit d'intérêt.

Enfin une autre SCP est entièrement dépendante de sa filiale qui est une SA d'HLM. Les déficiences concernant celle-ci en matière de contrôle interne au sens large pèsent lourdement sur la situation financière de la SCP. La société n'a pas apporté de corrections suffisantes aux dépenses excessives, au regard de son objet social et de sa mission d'intérêt général, dénoncées dans les précédents rapports. Ces dépenses ont été engagées et payées sans aucun contrôle par le seul président, également président directeur général de la SA d'HLM filiale. Le vice-président de la SCP était aussi administrateur de la SA d'HLM et un autre administrateur de la SCP était, par ailleurs, représentant de cet organisme au conseil d'administration de sa filiale.

Ces dépenses excessives sont d'autant plus préoccupantes pour la SCP, qu'elle connaît une série presque ininterrompue de résultats négatifs sur la décennie. Elles sont particulièrement disproportionnées par rapport au chiffre d'affaires, en redressement récent. Les dépenses engagées entre 2003 et 2005 l'ont été alors même que la société n'avait plus aucune activité.

Ainsi, la SCP a longtemps été utilisée comme une pure ressource financière par sa filiale. Ses ressources, encore non négligeables en dépit des transferts de réserves passés, ont encore fait l'objet de



prélèvements par sa filiale sur toute la période, sans justification. Ces pratiques ont conduit la société à se retrouver durablement déficitaire, alors que, structurellement, elle disposait de ressources autorisant une relance de son activité qui s'est enfin concrétisée avec la nouvelle équipe de direction.

6.3 LA DIMENSION COOPÉRATIVE DE LA GOUVERNANCE DES SCP NE RESSORT PAS DANS LA PRATIQUE

6.3.1 LA PRÉSENCE ET LA PARTICIPATION DES COOPÉRATEURS AUX SÉANCES DES ORGANES DIRIGEANTS SONT LARGEMENT DÉFAILLANTES.

Aux règles communes à toutes les sociétés d'HLM s'ajoute pour les coopératives d'HLM le respect des principes posés par le statut de société coopérative au travers de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération : « les coopératives ne peuvent admettre les tiers non-sociétaires à bénéficier de leurs services, à moins que les lois particulières qui les régissent ne les y autorisent ».

Depuis la réforme de la loi portant statut de la coopération intervenue en 1992, le sociétariat des coopératives d'HLM est composé de trois types d'associés :

- le collège A (les « coopérateurs ») : les personnes physiques (locataires, accédants, acquéreurs de lots, salariés, etc.) ou morales (sociétés civiles coopératives de construction) ayant vocation à recourir aux services de la société ou dont celle-ci utilise le travail (clause-type 3 des statuts-type des SCP d'HLM annexés à l'article R. 422-6 du CCH),
- le collège B : les investisseurs de statut non coopératif ou HLM (les collectivités locales, UES...),
- et le collège C : les investisseurs ayant un statut coopératif ou HLM.

Il ressort des rapports que les associés du collège A sont très peu présents au conseil d'administration. Les SCP éprouvent de réelles difficultés à mobiliser les coopérateurs. Les coopérateurs ne jouent pas leur rôle dans la prise de décision. L'ambition première du statut coopératif tend à s'effacer pour ne garder que les formes juridiques. Cette situation amoindrit la légitimité de la spécificité du statut des SCP. Ce constat reprend celui des années antérieures.

Dans certains cas, le collège A a quasiment disparu.

Par exemple dans une SCP, lors de la première assemblée générale de 2008, même si le quorum était assuré, seuls trois actionnaires (dont l'office, organisme de référence) sur 23 étaient présents : le président, le représentant de l'office et l'administrateur commun aux deux organismes. Aucun des huit actionnaires du collège A n'était présent.

Une autre SCP ne fait plus souscrire de parts sociales à ses clients depuis de nombreuses années, en contradiction avec ses statuts. En effet, l'obligation est faite aux coopératives de ne réaliser de prestations



qu'à des sociétaires (loi du 10 septembre 1947), ce que ne respecte pas la société. En dépit du fait que ce constat figure dans le rapport de révision coopérative remis à la SCP en février 2009, l'examen des contrats signés au moment de l'inspection montre qu'il n'est toujours pas demandé aux clients la souscription préalable d'une part sociale.

6.3.2 LA RÉVISION COOPÉRATIVE N'EST PAS SYSTÉMATIQUEMENT MENÉE

Ce dispositif est spécifique aux coopératives d'HLM. Obligation légale depuis la loi du 20 juillet 1983 (art.422-3 du CCH), intervenant tous les cinq ans, la révision est un audit complet comprenant une analyse financière pointue avec projection à moyen terme et un audit d'organisation des secteurs opérationnels et fonctionnels ainsi que des procédures de contrôle interne. La mission de révision donne lieu à une convention entre A.RE.COOP et la coopérative d'HLM concernée, qui fixe le coût et les conditions d'intervention des réviseurs.

Réalisée par deux chargés de mission du dispositif d'autocontrôle de la FNSCHLM pour le compte d'A.RE.COOP, la révision coopérative est présentée et discutée en conseil d'administration en présence de la Fédération et des réviseurs.

La lecture des rapports indique que la révision coopérative n'est pas systématiquement menée dans les délais légaux. Quelques défaillances sont relevées.

6.4 CONCLUSION

Dans les faits, les règles spécifiques au statut coopératif des SCP sont loin d'être intégralement mises en œuvre, L'adéquation du fonctionnement et de la gouvernance aux statuts des SCP n'est à l'évidence pas respectée pour une bonne part des sociétés contrôlées ; en particulier, l'association des accédants à la gouvernance de la société reste à ce jour, très limitée.

A défaut de rôle actif d'un collège des coopérateurs, la transformation en société coopérative d'intérêt collectif d'HLM peut représenter une évolution plus adaptée à la réalité du fonctionnement des SCP.

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif d'HLM, qui ont les mêmes attributions que les SCP d'HLM, offrent l'avantage d'une plus grande souplesse en ce qui concerne tant la composition et l'organisation de leur actionariat que la répartition des droits de vote au sein des collèges (article 19 quinquies à 19 quindecies de la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération et clause-type 5 des statuts-types des SCP d'HLM annexés à l'article R. 422-7 du CCH). Ainsi, leurs statuts peuvent prévoir que les associés (dont les catégories sont plus ouvertes) sont répartis en trois ou plusieurs collèges (de 3 à 10). Chaque collège dispose d'un nombre égal de voix à l'assemblée générale, à moins que les statuts n'en disposent autrement. Dans ce cas, les statuts déterminent la répartition des associés dans chacun des collèges et le nombre de leurs délégués à l'assemblée générale,

ainsi que le nombre de voix dont disposent ces délégués au sein de cette assemblée, en fonction de l'effectif des associés ou de la qualité des engagements de chaque associé au sein de la coopérative, sans toutefois qu'un collègue puisse détenir à lui seul plus de 50 % du total des droits de vote ou que sa part dans le total des droits de vote puisse être inférieure à 10 % de ce total.

Par ailleurs, les tiers non sociétaires peuvent bénéficier des produits et services de la société coopérative d'intérêt collectif. En outre, les collectivités territoriales peuvent accorder des subventions aux sociétés coopératives d'intérêt collectif en vue de participer à leur développement.

Une SCP d'HLM a titre d'exemple, face à ce problème de mobilisation des coopérateurs envisage de faire évoluer la forme juridique de sa société en SCIC d'HLM pour limiter le risque juridique lié à un actionnariat coopératif très étroit.

La production reste concentrée sur certaines sociétés, les autres sont peu actives. Au regard du manque de moyen et d'indépendance de beaucoup d'entre elles, on peut s'interroger sur le coût d'opportunité de leur maintien, plutôt que la prise en charge par leur société de référence de leurs activités et de leurs fonds propres dont l'utilisation pourrait être plus optimale pour la production de logements locatifs ou destinés à l'accession.

Pour certaines SCP, la conclusion du rapport de contrôle suggère, lorsque la SCP n'est pas active, la fusion de l'organisme avec sa société mère.

Il faut rappeler qu'en tant qu'organisme HLM, les SCP sont concernées par la possibilité de dissolution, prévue par le CCH, pour activité insuffisante. En effet l'article L 423-1 du CCH dispose que « tout organisme d'habitations à loyer modéré qui gère moins de 1 500 logements et qui n'a pas construit au moins 500 logements ou accordé 300 prêts pendant une période de dix ans peut être dissous ». Or une très large majorité des SCP est en dessous du seuil du CCH.

Par ailleurs, comme l'impose la loi « de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion » n° 2009-323 du 25 mars 2009, en tant qu'organismes HLM, les SCP, lorsqu'elles ont une activité locative, sont tenues de signer une convention d'utilité sociale d'une durée de six ans avec l'Etat. L'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi de cette convention qui pour l'instant n'a pas été adaptée à leur spécificité, représenteront une charge très lourde pour de telles structures. Une adaptation de la CUS aux SCP exigerait un minimum de capacités, en phase avec la nécessité d'avoir les moyens de leur indépendance et d'assurer leur activité.





7

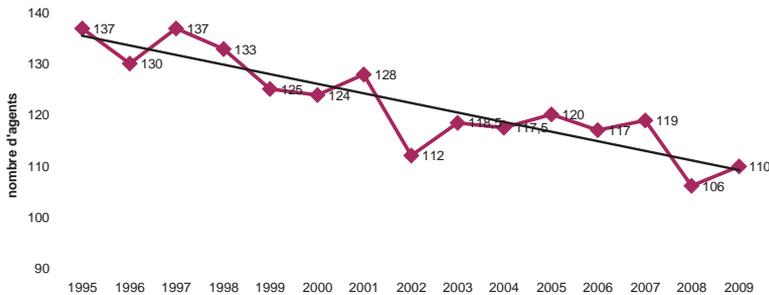
**LES MOYENS
MIS EN ŒUVRE**

7.1 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Au 31 décembre 2009, la Miilos compte 110 agents (auxquels s'ajoutent deux vacataires) issus de trois ministères : ministère de l'énergie, de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (Meie) et ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (MBCFPRE) à raison de :

- 94 agents pour le Meeddm (83,6% des effectifs) dont 2 postes de vacataires,
- 15 agents pour le Meie (13,6%), dont 2 agents du Crédit Foncier financièrement portés par le Meie,
- 3 agents pour le MBCFPRE (2,7%).

Evolution des effectifs de la Miilos depuis 1995



La baisse des effectifs observée en 2008 (- 13 agents) résultait d'un phénomène conjoncturel de retard dans le processus de recrutement. Ainsi, en 2009, le recrutement net de 4 agents (14 départs et 18 arrivées) permet de faire passer le nombre d'ETP vacants de 14 à 10, ces vacances concernant essentiellement des postes de catégorie A et C à pourvoir au siège.

7.1.1 LES MOUVEMENTS

Départs

En 2009, 14 agents (7 inspecteurs-auditeurs et 7 agents exerçant des fonctions support) ont quitté la Miilos. La proportion de départs à la retraite est stable par rapport à 2008 (35% des cessations d'activité en 2009 contre 36% en 2008).

L'âge moyen de départ à la retraite a été de 60,2 ans en 2009, inférieur à la moyenne nationale (61,5 ans). La pyramide des âges de la Miilos indique que, dans les prochaines années, certaines délégations pourraient connaître une situation tendue en raison de départs à la retraite relativement importants eu égard aux effectifs. Dans cette perspective, afin de répondre au risque de perte de savoirs et de compétences, des ateliers permettant la rédaction de guides de bonnes pratiques ont été mis en place.



Arrivées

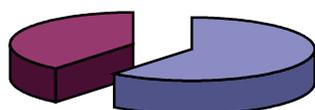
En 2009, 18 agents ont rejoint la Miilos. Pour 78% d'entre eux, il s'agit d'inspecteurs-auditeurs. Ces recrutements manifestent la volonté de concentrer les moyens humains de la Miilos sur son cœur de métier. Parallèlement, ils imposent des gains de productivité importants aux agents exerçant des fonctions support.

7.1.2 PHOTOGRAPHIE

Répartition des effectifs

Siège	25
Délégation de Paris	21
Délégation de Lille	10
Délégation de Nancy	8
Délégation de Nantes	11
Délégation de Lyon	14
Délégation de Toulouse	12
Délégation de Marseille	9
Total	110

Part des agents exerçant des fonctions support dans l'effectif total
39%



Part des inspecteurs-auditeurs dans l'effectif total
61%

7.1.3 Les inspecteurs auditeurs

Au cours de l'année 2009, dans le cadre de la définition d'emplois-type au sein de la Fonction publique, une réflexion a conduit à modifier l'appellation de « vérificateur » pour lui préférer celle « d'inspecteur-auditeur », plus représentative des fonctions exercées. Il a par ailleurs été décidé, compte tenu de la définition des fonctions exercées, de systématiser le recrutement d'agents de catégorie A+.



Répartition des effectifs d'inspecteurs-auditeurs par délégation et par spécialité

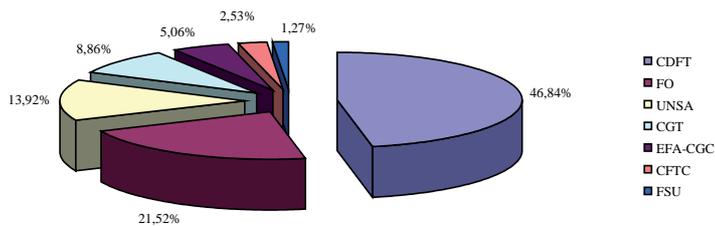
	Inspecteur-auditeur comptable et financier	Inspecteur-auditeur technique et administratif
Délégation de Paris	9	7
Délégation de Lille	3	5
Délégation de Nancy	3	3
Délégation de Nantes	4	5
Délégation de Lyon	7	4
Délégation de Toulouse	6	4
Délégation de Marseille	3	4
Total	35	32

52% des inspecteurs-auditeurs de la Miilos sont de spécialité comptable et financière, 48% de spécialité technique et administrative. Ces données ne prennent toutefois pas en compte le fait que des inspecteurs-auditeurs sont polyvalents.

7.2 LES RELATIONS SOCIALES

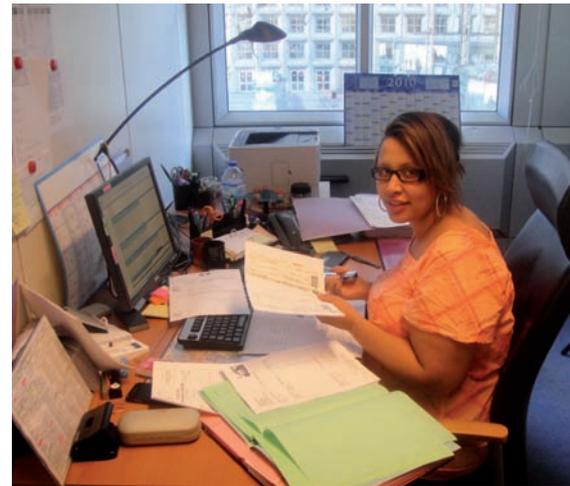
Le 3 février 2009 a eu lieu le scrutin pour le renouvellement de la représentation syndicale au sein du comité technique paritaire spécial de la Miilos (conformément au décret du 22 mars 2002 à l'origine de la création d'un CTPS à la Miilos). Les électeurs étaient appelés à voter par correspondance. La participation s'est élevée à 76%.

Les voix se sont réparties comme suit :



Quatre sièges étaient à pourvoir, la CFDT en a recueilli 3, FO, 1 (la représentation syndicale au sein du CTPS est stable depuis sa création).

Le CTPS a été réuni à trois reprises en 2009. Au-delà de problématiques très conjoncturelles (déménagement, plan de continuité de l'activité en cas de pandémie de grippe A...), les réunions du CTPS ont été centrées sur deux sujets de préoccupation : le régime indemnitaire et l'établissement d'une fiche emploi-type à intégrer dans les répertoires des métiers du Meeddm et du Meie.



L'année 2009 a vu la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie. Une circulaire du Meeddm du 23 février 2009 a notamment précisé le dispositif du droit individuel à la formation (DIF).

7.3 LA FORMATION PROFESSIONNELLE, BILAN GENERAL

En 2009, 538 jours de formation ont été recensés, une augmentation de 3,27% par rapport à 2008.

Thématiques des formations suivies

Domaines de formation	Nombre de jours de formation suivis
Comptable et financier	88
Connaissances générales/ comportement	193,5
juridique	137
Technique et administratif	38
Bureautique et informatique	14,5
divers	66,5
Total	537,5

99 agents ont participé à une ou plusieurs actions de formation (81,8% contre 74,9% en 2008). Toutes formations confondues, les agents de la Miilos ont suivi en moyenne 5,4 jours de formation en 2009.

La formation à destination des nouveaux arrivants reste un élément essentiel de la politique de formation de la Miilos. En 2009, les 18 nouveaux arrivants ont pu bénéficier de 164,5 jours de formation, soit en moyenne 9 jours par agent.

7.4 LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

7.4.1 LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET

En 2009, la dotation budgétaire de la Miilos allouée par la loi de finances initiale, s'est élevée à 797 237 euros en autorisations d'engagement et 797 303 euros en crédits de paiement.

En plus de ces crédits qui figurent sur le programme 135 du Meeddm, « développement et amélioration de l'offre de logement » (DAOL), la Miilos bénéficie de crédits alloués par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, essentiellement pour le paiement des frais de mission de ses agents.

Les principaux postes de dépenses sont les suivants

En euros	2007	2008	2009
Frais de déplacement	466 093	392 253	359 591
Matériel informatique	48 314	62 337	29 475
Abonnements et documentation	43 084	32 771	33 277
Formation	42 060	7 878	16 649

7.4.2 LE FONCTIONNEMENT DES DÉLÉGATIONS DE LA MILOS

Le Meeddm supporte les frais afférents à l'hébergement des agents des délégations de la Miilos. Outre le financement des locaux, des crédits sont délégués aux Dreal pour financer les dépenses courantes à raison de 3 600 euros par agent (dépenses de fonctionnement normal des services, réparation de matériel, formations locales, affranchissement, téléphonie...).

7.4.3 INFORMATIQUE

Un important travail a également été réalisé pour le développement d'applications. En collaboration avec le service qualité/expertise, la cellule informatique a mis au point le référentiel de contrôle nomade, de pair avec la mise en place d'un nouveau serveur Wiki.

En 2009, les équipes de contrôles ont été équipées de nouveaux ordinateurs portables, plus petits et plus légers. C'est ainsi que 24 mini PC Asus sont en cours de déploiement dans les délégations.



8
ANNEXES



8.1 ORGANISMES AYANT FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT DÉFINITIF EN 2009 (PAR RÉGION)

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Alsace	Nancy	2007-146	OPH Colmarienne du logement	OPH (ex.OPAC)	6 055
Alsace	Nancy	2007-021	OPH de Strasbourg	OPH (ex.OPHLM)	20 236
Alsace	Nancy	2008-069	SCP d'HLM d'Illkirch-Graffenstaden	SCP	1 737
Alsace	Nancy	2008-052	SAEM de construction et gestion immobilière	SEM	1 484
Alsace	Nancy	2008-143	Société Immobilière de Construction de Colmar et Environs	SEM	773
Aquitaine	Toulouse	2009-020	OPH de la communauté urbaine de Bordeaux	OPH (ex.OPAC)	14 092
Aquitaine	Toulouse	2009-022	OPH des Pyrénées-Atlantiques	OPH (ex.OPDHLM)	6 732
Aquitaine	Toulouse	2008-094	Mesolia habitat	SAHLM	7 756
Aquitaine	Toulouse	2008-027	SA HLM des Landes	SAHLM	856
Aquitaine	Toulouse	2009-021	SCP d'HLM l'Habitat Girondin	SCP	
Auvergne	Lyon	2008-109	OPH de Commeny	OPH (ex.OPAC)	884
Auvergne	Lyon	2008-077	Auvergne Habitat	SAHLM	9 831
Auvergne	Lyon	2009-015	SEM de Vichy	SEM	968
Basse-Normandie	Nantes	2008-091	SA Partélios Résidence	Divers	
Basse-Normandie	Nantes	2008-092	Partélios GIE	GIE	
Basse-Normandie	Nantes	2008-128	OPH de la Manche	OPH (ex.OPDHLM)	16 558
Basse-Normandie	Nantes	2008-090	OPH de l'Orne	OPH (ex.OPDHLM)	10 637
Basse-Normandie	Nantes	2008-076	La Plaine Normande	SAHLM	9 842
Basse-Normandie	Nantes	2008-093	SA d'HLM Partélios Habitat	SAHLM	8 529
Basse-Normandie	Nantes	2008-070	SAIEM de la ville de Bayeux	SEM	338
Basse-Normandie	Nantes	2008-110	Société caennaise de construction	SEM	1 324
Bourgogne	Lyon	2009-045	association Le Pont	Asso	
Bourgogne	Lyon	2009-019	OPH de Dijon	OPH (ex.OPAC)	8 830
Bourgogne	Lyon	2008-136	SAIEM de l'agglomération autoinoise	SEM	215
Bourgogne	Lyon	2008-130	Société Immobilière de la Madeleine	SEM	783

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Bretagne	Nantes	2008-175	OPH de la communauté urbaine de Brest	OPH (ex.OPAC)	14 592
Bretagne	Nantes	2009-018	OPH de Rennes	OPH (ex.OPAC)	11 117
Bretagne	Nantes	2009-046	OPH Emeraude Habitation	OPH (ex.OPAC)	5 484
Bretagne	Nantes	2008-174	OPH de Douarnenez	OPH (ex.OPHLM)	1 554
Bretagne	Nantes	2008-053	Le Foyer d'Armor	SAHLM	1 489
Bretagne	Nantes	2008-176	Les Foyers	SAHLM	1 211
Bretagne	Nantes	2008-064	SCP Habitation Familiale Lorient-Brest	SCP	
Centre	Paris	2008-089	OPH du Cher	OPH (ex.OPDHLM)	6 743
Centre	Paris	2008-095	OPH de Chartres	OPH (ex.OPHLM)	5 396
Centre	Paris	2008-088	SA HLM du Loir-et-Cher Jacques-Gabriel	SAHLM	5 363
Centre	Paris	2008-117	SA HLM Société immobilière de l'arrondissement de Pithiviers	SAHLM	1 530
Centre	Paris	2008-078	Société de Construction et de Promotion La Ruche	SCP	
Champagne	Nancy	2008-118	OPH de Troyes	OPH (ex.OPAC)	8 028
Champagne	Nancy	2008-153	OPH des Ardennes	OPH (ex.OPAC)	12 196
Champagne	Nancy	2008-111	OPH du département de l'Aube	OPH (ex.OPAC)	8 622
Champagne	Nancy	2007-036	L'Effort Rémois	SAHLM	21 186
Champagne	Nancy	2007-096	Mon Logis	SAHLM	10 937
Corse	Marseille	2008-115	OPH de la Haute-Corse	OPH (ex.OPDHLM)	2 921
Haute-Normandie	Lille	2009-010	Fondation des petits logements de la Vallée de Maromme	Fond	179
Haute-Normandie	Lille	2008-096	OPH du Havre	OPH (ex.OPHLM)	14 982
Haute-Normandie	Lille	2008-124	Le Foyer du Toit Familial	SAHLM	1 062
Haute-Normandie	Lille	2008-086	SA HLM des Vallées de l'Austreberthe et du Cailly	SAHLM	2 854
Haute-Normandie	Lille	2008-185	Seine Manche Immobilière	SAHLM	5 947
Haute-Normandie	Lille	2008-125	Normandie Habitat	SCP	
Haute-Normandie	Lille	2009-004	Seine manche promotion	SCP	
Haute-Normandie	Lille	2008-140	SAEM de la ville du Trait	SEM	555
Haute-Normandie	Lille	2008-132	SAEM de Petit-Couronne	SEM	553
Ile-de-France	Paris	2009-007	PACT ARIM des Hauts de Seine	Asso	

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Ile-de-France	Paris	2008-186	Les résidences de la région parisienne	Divers	1 401
Ile-de-France	Paris	2008-163	GIE Expansiel	GIE	
Ile-de-France	Paris	2008-123	Graal 92	GIE	40
Ile-de-France	Paris	2009-028	OPH de la communauté d'agglomération de Mantes-la-Jolie (Mantes Yvelines Habitat)	OPH (ex.OPAC)	1 964
Ile-de-France	Paris	2008-067	OPH de Meaux	OPH (ex.OPAC)	6 186
Ile-de-France	Paris	2008-155	OPH d'Erment	OPH (ex.OPAC)	1 815
Ile-de-France	Paris	2008-162	OPH du Val-de-Marne	OPH (ex.OPAC)	27 138
Ile-de-France	Paris	2008-104	PARIS HABITAT	OPH (ex.OPAC)	95 241
Ile-de-France	Paris	2009-034	OPH de Boulogne-Billancourt	OPH (ex.OPHLM)	1 048
Ile-de-France	Paris	2008-154	OPH de Malakoff	OPH (ex.OPHLM)	3 696
Ile-de-France	Paris	2009-037	OPH de Romainville	OPH (ex.OPHLM)	3 450
Ile-de-France	Paris	2008-135	OPH de Saint-Maur-des-Fossés	OPH (ex.OPHLM)	1 205
Ile-de-France	Paris	2009-035	OPH de Sceaux	OPH (ex.OPHLM)	764
Ile-de-France	Paris	2008-181	OPH d'Ivry-sur-Seine	OPH (ex.OPHLM)	6 086
Ile-de-France	Paris	2009-013	ANTIN Résidences (ex Sarrienne)	SAHLM	16 455
Ile-de-France	Paris	2009-039	Athénée	SAHLM	1 391
Ile-de-France	Paris	2008-173	Coopérer pour Habiter	SAHLM	3 225
Ile-de-France	Paris	2008-171	EFIDIS	SAHLM	30 717
Ile-de-France	Paris	2008-032	Essonne Habitat	SAHLM	9 175
Ile-de-France	Paris	2008-071	La Sablière	SAHLM	31 784
Ile-de-France	Paris	2009-011	Les Cités Jardins de la Région Parisienne	SAHLM	1 911
Ile-de-France	Paris	2008-158	Pierres et Lumières	SAHLM	4 379
Ile-de-France	Paris	2008-168	SA HLM de la région parisienne	SAHLM	2 884
Ile-de-France	Paris	2008-157	SA HLM du Val d'Oise	SAHLM	2 539
Ile-de-France	Paris	2009-078	SCP d'HLM Coopimmo	SCP	114
Ile-de-France	Paris	2008-081	SCP d'HLM Domendi (ex Le Foyer du Travailleur)	SCP	
Ile-de-France	Paris	2008-080	SCP d'HLM Gexio	SCP	
Ile-de-France	Paris	2008-167	SCP d'HLM La Chaumière	SCP	0
Ile-de-France	Paris	2008-169	SCP d'HLM La Chaumière de l'Ile-de-France	SCP	1 110
Ile-de-France	Paris	2008-165	SCP d'HLM Pierres Avenir Construction	SCP	641
Ile-de-France	Paris	2008-079	SCP d'HLM Terralia (ex Solidarité-Ouvrière)	SCP	
Ile-de-France	Toulouse	2008-138	ADOMA	SEM	72 571
Ile-de-France	Paris	2008-134	SA de gestion immobilière	SEM	1 079

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Ile-de-France	Paris	2008-161	SAEM de la région parisienne - Secteur sud-est	SEM	3 276
Ile-de-France	Paris	2008-166	SAEM de Neuilly	SEM	276
Ile-de-France	Paris	2008-122	SAEM Habiter a Yerres	SEM	175
Ile-de-France	Paris	2008-103	SAEM de Meaux	SEM	1 042
Ile-de-France	Paris	2008-056	SEM de Vaujours	SEM	59
Ile-de-France	Paris	2008-164	SEMPARISEINE	SEM	1 783
Languedoc	Marseille	2008-106	OPH de la ville d'Alès	OPH (ex.OPAC)	5 087
Languedoc	Marseille	2008-146	OPH de Montpellier	OPH (ex.OPAC)	15 106
Languedoc	Marseille	2008-145	Société Audoise et Ariégeoise	SAHLM	3 606
Lorraine	Nancy	2007-169	Association pour l'accompagnement, le mieux-être et le logement des personnes isolées	Asso	24
Lorraine	Nancy	2008-042	OPH de Luneville	OPH (ex.OPHLM)	2 468
Lorraine	Nancy	2008-151	OPH de Sarreguemines	OPH (ex.OPHLM)	1 456
Lorraine	Nancy	2008-075	OPH de Thionville	OPH (ex.OPHLM)	2 089
Midi-Pyrénées	Toulouse	2009-005	PACT-ARIM de Tarn et Garonne	Asso	
Midi-Pyrénées	Toulouse	2008-084	Toulouse Habitat	OPH (ex.OPAC)	13 977
Midi-Pyrénées	Toulouse	2008-121	OPH de l'Aveyron	OPH (ex.OPDHLM)	1 872
Midi-Pyrénées	Toulouse	2008-147	OPH de Tarn-et-Garonne	OPH (ex.OPDHLM)	3 242
Midi-Pyrénées	Toulouse	2008-139	SA Patrimoine Languedocienne	SAHLM	7 608
Midi-Pyrénées	Toulouse	2008-148	Association UES HABITER 12	UES	245
Nord-Pas de Calais	Lille	2008-141	PACT de Béthune	Asso	135
Nord-Pas de Calais	Lille	2008-149	PACT de l'Avesnois	Asso	88
Nord-Pas de Calais	Lille	2008-098	Pact Métropole Nord	Asso	1 395
Nord-Pas de Calais	Lille	2008-007	Immobilière sambre avenois (ISA)	GIE	
Nord-Pas de Calais	Lille	2008-006	Sambre Avenois Immobilier (SAI)	GIE	
Nord-Pas de Calais	Lille	2008-085	OPH de la communauté urbaine de Lille	OPH (ex.OPAC)	30 312
Nord-Pas de Calais	Lille	2009-003	Val' Hainaut Habitat	OPH (ex.OPAC)	5 627
Nord-Pas de Calais	Lille	2008-074	L'Avesnoise	SAHLM	2 418
Nord-Pas de Calais	Lille	2008-005	PROMOCIL	SAHLM	10 635
Nord-Pas de Calais	Lille	2008-150	SCP Logis Sambre-Avesnois	SCP	

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
PACA	Marseille	2008-137	OPH de la Seyne-sur-Mer	OPH (ex.OPHLM)	4 474
PACA	Marseille	2008-179	LOGIREM	SAHLM	20 292
PACA	Marseille	2009-009	Logis Familial	SAHLM	2 943
PACA	Marseille	2008-144	Société cannoise de construction et d'aménagement	SEM	405
Pays de la Loire	Nantes	2008-131	Association Escalésouest	Asso	342
Pays de la Loire	Nantes	2008-063	GIE Habitat Social Gestion	GIE	
Pays de la Loire	Nantes	2009-008	OPH de Maine-et-Loire	OPH (ex.OPDHLM)	12 226
Pays de la Loire	Nantes	2009-012	Vendée HABITAT	OPH (ex.OPDHLM)	12 634
Pays de la Loire	Nantes	2008-127	SA HLM Méduane Habitat (ex SA HLM de Laval)	SAHLM	4 696
Picardie	Lille	2008-029	UNILOGI services	GIE	
Picardie	Lille	2009-001	OPH d'Amiens	OPH (ex.OPAC)	13 150
Picardie	Lille	2009-052	OPH d'Abbeville	OPH (ex.OPHLM)	3 424
Picardie	Lille	2008-030	La Maison du CIL	SAHLM	18 300
Picardie	Lille	2009-002	SCP d'HLM Laon Centre et Nord	SCP	
Poitou-Charentes	Nantes	2008-177	SAIEM de la région de Châtelleraut	SEM	1 747
Poitou-Charentes	Nantes	2008-129	SEMIE de la ville de Niort	SEM	532
Rhône-Alpes	Lyon	2009-006	CAL-PACT de la Loire	Asso	
Rhône-Alpes	Lyon	2008-184	GIE ADIS	GIE	
Rhône-Alpes	Lyon	2008-126	OPH Aménagement Logement Espace	OPH (ex.OPAC)	10 706
Rhône-Alpes	Lyon	2008-180	OPH de Chambon Feugerolles	OPH (ex.OPAC)	1 829
Rhône-Alpes	Lyon	2008-097	OPH du Grand-Lyon	OPH (ex.OPAC)	21 703
Rhône-Alpes	Lyon	2008-183	ADIS SA d'HLM	SAHLM	5 162
Rhône-Alpes	Lyon	2008-142	Le Mont Blanc	SAHLM	2 657
Rhône-Alpes	Lyon	2009-082	Le Toit Familial	SAHLM	2 822
Rhône-Alpes	Lyon	2008-113	SA ALLIADE HABITAT	SAHLM	29 460
Rhône-Alpes	Lyon	2009-026	SA HLM Halpades	SAHLM	12 085
Rhône-Alpes	Lyon	2008-116	SA HLM ICF Sud-Est Méditerranée	SAHLM	16 291
Rhône-Alpes	Lyon	2008-159	SCP d'HLM Rhône-Saône Habitat	SCP	
Rhône-Alpes	Lyon	2009-027	SAEM de construction, d'aménagement et de rénovation de la région aixoise	SEM	233
Rhône-Alpes	Lyon	2008-102	SAIEM de construction de Val-d'Isère	SEM	325
Rhône-Alpes	Lyon	2008-178	SAIEM Grenoble Habitat	SEM	2 029
Rhône-Alpes	Lyon	2008-108	SAIEM La Tronche	SEM	173

Région	Délégation	N° de rapport	Nom de l'organisme	Type	Nombre de logements
Rhône-Alpes	Lyon	2008-172	SAIEM Logement Pays de Vizille	SEM	1 317
Rhône-Alpes	Lyon	2008-182	Société pour la Diversité de l'Habitat	UES	
Dom-Tom	Nantes	2008-112	SA HLM de la Guyane	SAHLM	3 924
Dom-Tom	Paris	2009-038	SEM de Saint-Martin	SEM	6 259

LEXIQUE

ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
CAL	Commission d'Attribution des Logements
CAP	Contrat de garantie de taux plafond
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CGEDD	Conseil Général des de l'environnement et du développement durable
CHRS	Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
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	Comité de la Réglementation Comptable
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
CTP	Comité Technique Paritaire
CUS	Convention d'Utilité Sociale
DAOL	Développement et Amélioration de l'Offre de Logement
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DGT	Direction Générale du Trésor
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
ENL	Engagement National pour le Logement
ESH	Entreprise Sociale pour l'habitat
FNRG	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
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGH	Immeuble de Grande Hauteur
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MBCPFP	Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
MINEIE	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique (loi du 12 juillet 1983 dite « loi MOP »)
MOUS	Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale
NBI	Nouvelle Bonification Indiciaire
OPH	Office Public de l'Habitat
OPHLM	Office Public 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'Etat
PCG	Plan Comptable Général
PCS	Plan de Cohésion Sociale
PDALFD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
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
SAIEM	Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte
SACICAP	Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété
SAS	Société par Actions Simplifiées
SCIC	Société Civile Immobilière de Construction
SCLA	Société Coopérative de Location Attribution
SCP	Société Coopérative de Production
SEM	Société d'Économie Mixte
SIEM	Société Immobilière d'Economie Mixte
SLS	Supplément Loyer Solidarité
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
UES	Union Economique et Sociales
USH	Union Sociale pour l'Habitat (union des différentes fédérations d'organismes d'HLM)
VEFA	Vente en l'État de Futur Achèvement
ZRR	Zones de Revitalisation Rurale
ZUS	Zone Urbaine Sensible

Crédits photos :

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

conception graphique et impression/MEEDDM/SG/SPSSI/ATL2

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@developpement-durable.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

Jean-Claude Roffet, Patrick Grépinet : 04 78 63 39 69

MARSEILLE

Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur

Jean-François Tourel : 04 95 04 59 80

NANCY

Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine

Nilda Robinot : 03 83 17 02 80

NANTES

Bretagne, Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes

Philippe Suire : 02 40 12 29 93

PARIS

Île-de-France, Centre

Lucien Touzery, Hélène Roux, Mathieu Gourmelon : 01 40 81 21 09

TOULOUSE

Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées

Frédéric Perreau : 05 61 58 65 10