



Opération transparence

La CLCV publie 45 nouveaux rapports de la MILOS

Pour la deuxième année consécutive, la CLCV publie une étude portant sur l'examen de 45 rapports établis par la MILOS, à la suite d'inspections réalisées dans les organismes gérant des logements sociaux. Dans le même temps, ces rapports sont mis en ligne sur notre site Internet.

Une action pour la transparence...

A l'heure où le débat sur les politiques du logement et leur coût s'intensifie, il semble essentiel d'assurer une meilleure transparence sur la gestion des organismes HLM ainsi que leur efficacité. La loi ALUR, en créant l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), constitue un premier pas dans cette direction.

- **Rendre public de façon systématique les rapports de l'ANCOLS : une victoire de la CLCV**

L'ANCOLS est issue de la fusion de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS). Cette agence doit permettre de répondre aux évolutions du secteur du logement social.

Ses principales missions sont :

- unifier le contrôle de l'ensemble des acteurs du secteur, notamment l'action des groupes constitués autour des Comités interprofessionnels du logement ou des groupes HLM ;
- évaluer l'efficacité des acteurs en réalisant des études transversales ou ciblées ;
- assurer la production annuelle de données de référence et la publication systématique des rapports d'évaluation et de contrôle.

Cette publication systématique des rapports sur le site de l'ANCOLS – sur le modèle des rapports de la Cour des comptes – représente une victoire pour la CLCV. En effet, par la mise en ligne, à deux reprises, des rapports de la MILOS en 2014, la CLCV a mis en évidence les vertus de la transparence, aussi bien pour les organismes HLM que leurs organismes de tutelle.

- **Permettre le débat : la CLCV reste vigilante et poursuit son analyse des rapports**

Les ministres des Finances et du Logement ont confié à Christian NICOL – qui nous a auditionnés et avec qui nous continuons d'échanger – la rédaction d'un rapport sur les modalités pratiques de cette publication. Les recommandations issues de ce rapport ont abouti à la modification des articles R342-13 et 14 du CCH (décret n°2015-537 du 13 mai 2015) en précisant les nouvelles modalités d'établissement, de transmission et de publication des rapports de contrôle de l'ANCOLS.

Les rapports prendront en particulier la forme d'un texte en une seule colonne, de façon à améliorer leur lisibilité. Cela signifie concrètement que l'ANCOLS établira un rapport définitif de contrôle (synthèse) qui prendra en compte les observations formulées par l'organisme sur le rapport provisoire. **La CLCV espère que le rapport définitif intégrera les nombreux compléments d'information aujourd'hui présents dans la colonne « réponse de l'organisme ».**

Par ailleurs, seuls les rapports établis sous cette forme seront systématiquement mis en ligne. Cela signifie concrètement que ces nouvelles dispositions ne peuvent être mises en œuvre que progressivement, au fur et à mesure de l'établissement des rapports sous leur nouvelle forme. **Nous serons vigilants quant à la bonne application de cette mesure.**

En attendant, la CLCV poursuit son opération transparence. Elle a ainsi demandé à l'ANCOLS la communication des rapports d'inspection de la MIILOS finalisés en 2014.

... et la défense des locataires

L'objectif reste le même : améliorer la transparence pour garantir une meilleure gestion des organismes HLM et prévenir des pratiques dommageables pour les locataires.

Les rapports de la MIILOS offrent, en effet, un solide point d'appui pour mettre en place des mesures correctives. Certaines ont d'ailleurs déjà été adoptées, que ce soit au niveau local, comme dans le cas de l'OPH d'Aubervilliers qui a remis à plat son mode de fonctionnement, ou au niveau national avec la parution du décret du 19 juin 2015, précisant les conditions de souscription d'emprunts et de contrats structurés par les organismes HLM et visant à les "protéger" des emprunts toxiques.

La CLCV propose aux parties prenantes du secteur de mieux tirer profit des inspections de l'ex-MIILOS et de l'ANCOLS. Outre leur mise à disposition du public, il s'agit notamment :

1. De veiller à la disparition définitive des loyers, ou augmentations des loyers, au-delà des plafonds légaux, de garantir pour les locataires des augmentations de loyers soutenables et n'amputant pas gravement leur pouvoir d'achat.
2. De se saisir des cas de logements hors normes en matière de sécurité ou de santé et d'engager une démarche de qualité formelle.
3. D'améliorer la gouvernance par une meilleure information et formation du conseil d'administration, de donner aux administrateurs les moyens d'une expertise indépendante.
4. De s'appuyer sur des bonnes pratiques locales, soulignées par la MIILOS, pour favoriser leur généralisation.

L'ensemble de ces mesures doivent bien entendu être envisagées avec les administrateurs-locataires – seuls administrateurs élus – et les associations de locataires.

PARTIE 1 : LOYERS, CHARGES, ATTRIBUTIONS

**Des pratiques préjudiciables aux locataires
(ou futurs locataires)**

Organismes étudiés

L'ANCOLS a adressé, entre le 10 septembre 2015 et le 10 novembre 2015¹, 45 rapports à la CLCV.

Ces rapports se répartissent de la façon suivante :

- 11 offices publics de l'habitat (OPH) ;
- 16 sociétés anonymes d'HLM (SA HLM) et 2 sociétés anonymes gérant un parc locatif social ;
- 6 sociétés d'économie mixte (SEM) ;
- 6 sociétés coopératives (SCIC ou SCP)
- 3 associations ;
- 1 société civile immobilière (SCI)

La liste exhaustive des organismes est disponible en annexe. Notre analyse s'est plus particulièrement concentrée sur les trois premières catégories, soit 35 organismes.

D'un point de vue géographique, trois territoires ressortent particulièrement parmi les organismes inspectés par la MIILOS, en 2013 et 2014 : l'Île-de-France (23), les Bouches-du-Rhône (5) et le Nord (3).

Loyers et charges : De nombreuses irrégularités dans les Bouches-du-Rhône

Les rapports de deux SA d'HLM et trois SEM situées dans les Bouches-du-Rhône, nous ont été adressés :

- ERILIA (49 500 logements / Activité : Logement social / Siège social : Marseille) ;
- LOGIREM (21 200 logements / Activité : Logement social / Siège social : Marseille) ;
- SEM Marseille Habitat (2 900 logements / Activité : Logement social – Aménagement / Siège social : Marseille) ;
- SEMISAP (1 100 logements / Activité : Logement social / Siège social : Salon-de-Provence) ;
- SEMIVIM (2 000 logements / Activité : Logement social - Aménagement / Siège social : Martigues).

Ces rapports recensent un certain nombre d'irrégularités, notamment en matière de loyers et de charges.

1. Hausses et dépassements de loyers

Sur l'ensemble des rapports étudiés, la MIILOS relève deux cas d'irrégularités dans la révision des loyers. ERILIA a ainsi appliqué en 2011 « une hausse des loyers de 1,5 % alors que le montant maximal était de 1,1 % ». La SEMISAP quant à elle continue à « réviser les loyers au 1er juillet de chaque année avec l'IRL du 4ème trimestre de l'année précédente. En 2011, année de transition, cela a entraîné une hausse des loyers de 1,45 % (IRL du 4ème trimestre 2010) au 1er juillet 2011 alors qu'elle aurait dû être appliquée au 1er janvier 2011 sur la base de l'évolution de l'IRL des six premiers

¹ Après réponse positive de l'ANCOLS, le 7 août 2015.

mois 2010 (0,67 %) ». Ces irrégularités appellent bien entendu une rectification vis à vis des locataires concernés.

En matière de dépassements de loyers, quatre des sept organismes² épinglés par la MILOS sont situés dans les Bouches-du-Rhône :

- LOGIREM : 35 logements

« Six dossiers concernent des dépassements de loyers dérogatoires appliqués systématiquement au logement sans tenir compte de la situation financière du locataire » ;

« Vingt-deux dépassements ont été identifiés par la société ; ils n'ont pas fait l'objet d'un remboursement mais uniquement d'un blocage des hausses de loyer » ;

« La société doit impérativement procéder à la régularisation de ces anomalies et au remboursement des locataires. En cas d'inexécution de la convention par le bailleur, LOGIREM s'expose à une sanction financière pouvant aller jusqu'à neuf mois du loyer maximum prévu par la convention ».

- SEM Marseille Habitat : 9 logements

« Parmi ces dépassements, quatre dossiers concernent des dépassements de loyers lors des premières attributions sociales dans le groupe Kléber ».

- SEMISAP : 52 logements

« Pour 46 logements, le dépassement est dû à l'augmentation de surface corrigée calculée dans un projet d'avenant à la convention de la résidence des "Blazots 1" : cette augmentation n'a pas lieu d'être avant la signature de cet avenant. L'ensemble des dépassements concerne 6,08 % du parc conventionné ».

- SEMIVIM : 47 logements

« Les dépassements sont majoritairement dus à des défauts d'arrondis dans les calculs des actualisations successives. Le contrôle a néanmoins permis de constater que la base de données des loyers enregistrée dans le logiciel "Estia" est insuffisamment ou incorrectement renseignée et ne permet pas à l'organisme de contrôler correctement les loyers plafonds (loyers annexes non renseignés, taux plafonds initiaux) ».

En volume, ces quatre organismes HLM représentent une part importante des irrégularités constatées. Ils ne sont pour autant pas isolés.

2. Anomalies dans la récupération des charges

La thématique des charges est systématiquement examinée par la MILOS. Et, malheureusement, les irrégularités sont assez fréquentes.

Deux cas illustrent parfaitement ces dérives en matière de charges récupérables :

² EFIDIS (160 logements, concentrés sur 3 résidences : Montesson - Jean Mermoz, Choisy-le-Roi - Rue de Verdun, Taverny - La Grange), ADOMA (33), ICF la Sablière (32), SEMISE (5)

En 2012, LOGIREM « a récupéré le coût total de vingt-neuf gardiens en méconnaissance du décret modifié du 19 décembre 2008 qui limite à 75 % la récupération des dépenses correspondant à la rémunération et aux charges sociales et fiscales des gardiens qui assurent l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets ».

ERILIA a également récupéré « à tort une partie des salaires de ses employés contrairement à ce que prévoit le décret du 26 août 1987 modifié. Plusieurs cas de figure ont été rencontrés :

- des salaires de gestionnaires d'immeubles récupérés jusqu'à 100 % alors que la limite est fixée à 10 % et seulement pour des tâches de supervision des gardiens et d'employés d'immeubles ;
- des salaires de gardiens récupérés à 75 % alors que des entreprises de nettoyage interviennent sur les résidences concernées ;
- des salaires de gestionnaires en charge de plusieurs groupes et dont la récupération totale excède 10 % de leur rémunération ».

D'autres charges de nature non récupérables sont également récupérées par ERILIA :

- « l'entretien des extincteurs ;
- l'entretien de la station d'épuration ; de même la jurisprudence refuse la récupération des frais de curage des puits et fosses d'aisance, des frais de dégorgement d'une canalisation et des colonnes d'eaux usées ainsi que des frais d'entretien d'une pompe de relevage des eaux usées ;
- la récupération totale des opérations de désinsectisation alors que seuls les produits sont récupérables [...];
- des primes d'assurance sont illégalement récupérées auprès de locataires n'ayant pas fourni d'attestation d'assurance ».

A ces problèmes s'ajoutent une certaine opacité, puisque si LOGIREM consulte les associations de locataires en amont de la régularisation, « en revanche le locataire n'est pas destinataire du décompte par nature de charges et du mode de répartition un mois avant la régularisation en méconnaissance de l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs ».

Il est utile de préciser que **les associations ou groupements de locataires CLCV, présents chez ces bailleurs, se mobilisent depuis plusieurs années pour que ces pratiques cessent et que les sommes indûment perçues soient remboursées aux locataires.**

Enfin, la MIILOS relève de nombreux cas de sur ou sous-provisionnement de charges³. Pour la SEMIVIM, « des écarts importants (de - 75 % à + 33 %) ont été relevés. Ces écarts concernent 355 logements, soit près du quart du parc conventionné ». Rappelons ici, que si les loyers sont plus faibles dans le parc social que dans le parc privé, les charges y sont plus élevées. Dans un contexte où les habitants ont des revenus souvent assez faibles, certains sous-provisionnements peuvent avoir un impact important sur leur pouvoir d'achat et générer de la conflictualité.

³ ERILIA, LOGIREM, SEM Marseille Habitat, SEMISAP, SEMIVIM, Chartres Habitat, Fougères Habitat, EFIDIS, ICF Habitat La Sablière, MFRP, OSICA, OPIEVOY, France Habitation, OPH de Bourg-la-Reine, Coopérer pour Habiter, La Chaumière de l'Île-de-France...

Politique des loyers et vocation sociale du parc

Des organismes peu soucieux de leurs locataires

L'étude des rapports MIILOS permet de faire ressortir plusieurs cas préoccupants, où la politique des loyers remet en cause la vocation même du parc HLM et fragilise les locataires en place.

1. Un parc difficilement accessible pour les plus modestes

La MIILOS épingle ainsi dans ses rapports deux bailleurs – Logi Pays et Habitat 44 – dont la politique des loyers tend à réduire l'accessibilité économique et sociale de leur parc.

Logi Pays mène « *une politique tarifaire volontariste qui accentue le niveau élevé des loyers* :

- *Les loyers à la relocation sont systématiquement portés au plafond des conventions depuis de nombreuses années ;*
- *L'organisme applique une majoration systématique et maximale du loyer pour 10 % des logements financés en PLUS (environ 7,50 €/m² de SH) »*

La conséquence de cette politique est de « *réduire de manière significative le nombre de logements aux loyers les plus bas* ».

Le même phénomène est observable chez Habitat 44 où, « *les loyers de logements neufs sont généralement fixés au maximum des conventions, ainsi que ceux des programmes anciens après réhabilitation. Aussi le taux médian des loyers d'Habitat 44 [...] met en évidence leur niveau relativement élevé* ».

2. Un non-respect des conventions et des dispositions réglementaires

A cette politique haussière s'ajoute parfois une actualisation des loyers non fiable, voire non conforme aux conventions. C'est notamment le cas pour Logi Pays, Habitat 44, mais également Chartres Habitat ou Rochefort Habitat Océan.

Pour ce dernier, la MIILOS souligne même que « *le contrôle des loyers a mis en évidence de très nombreuses anomalies, tant dans la formalisation des conventions que dans leur mise en œuvre* ». Sont ainsi épinglés par la MIILOS : « *des taux de loyers erronés ou adossés à une mauvaise année de référence de l'indice* », des « *surfaces indiquées dans le document conventionnel [...] différentes de celles réellement quittancées aux locataires* », des modulations de loyers – se traduisant par des niveaux de loyers non réglementaires – qui « *n'ont pas été intégrées dans la convention signée avec l'Etat* » ou « *introduisant une ambiguïté quant à [leur] application ultérieure* ».

A l'inverse, Rochefort Habitat Océan a signé avec le département des conventions prévoyant une exonération des loyers annexes pour les ménages les plus démunis. « *L'examen de plusieurs opérations concernées par ce dispositif atteste d'une mise en œuvre hasardeuse de l'exonération des loyers annexes* ». Logi Pays a, quant à lui, « *identifié en stock 38 logements PLUS, pour lesquels il applique systématiquement une majoration de loyer de 33 %*. L'analyse des nouveaux entrants sur la période 2008-2013 a indiqué que la plupart de ces PLUS majorés ont été attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures au PLUS et, dans plusieurs situations, inférieures au PLAI ».

De tels cas sont inquiétants, car ils démontrent que certains organismes HLM se préoccupent peu de la soutenabilité des loyers alors qu'ils accueillent une population plus fragile que la moyenne.

3. Un loyer post-réhabilitation intolérable pour les locataires

Les hausses de loyers après réhabilitation sont également un excellent exemple.

Ces hausses peuvent notamment prendre la forme d'une 3^e ligne de quittance ou contribution pour le partage des économies d'énergie. Cette solution, retenue par Logi Pays, attire l'attention de la MIILOS : « *Au 1^{er} janvier 2014, 15 programmes représentant 289 logements étaient assujettis à l'application d'une 3^e ligne de loyer. Le niveau moyen constaté est de 31 € en moyenne par logement, atteignant dans certains cas près de 50 €. Cette augmentation apparaît particulièrement élevée même si elle est justifiée par une baisse de charges au moins équivalente* ». Compte-tenu de ces éléments, la Mission poursuit en rappelant qu'il « *appartient à la société de s'assurer de l'effectivité des économies réellement réalisées* ». Ce point est essentiel, mais il est trop souvent négligé par les organismes HLM.

Habitat 44 a, quant à lui, conclu des accords collectifs prévoyant « *une augmentation des loyers, d'une part, en les portant au niveau des plafonds conventionnels et, d'autre part, en créant une participation locative qui compense la perte de produits due à la réduction des surfaces corrigées, non incluse dans le loyer en principal des logements* ». Cette participation demandée aux locataires « *n'entre pas dans le cadre [de la contribution pour le partage des économies d'énergie] et le montant du loyer total demandé aux locataires [...] dépasse le loyer plafond. L'organisme doit donc régulariser sans tarder cette situation qui a conduit à un montant de dépassement pouvant être estimé à environ 146 k€, depuis l'application de ces participations locatives* ».

Ce dernier exemple fait ressortir la complexité des projets de réhabilitation et l'absence de cohérence entre les textes encadrant les hausses de loyers⁴ ou la concertation avec les locataires⁵. La CLCV est bien entendu très attentive à cette question et la MIILOS relève un cas où la mobilisation des locataires s'est révélée productive. Chartres Habitat a ainsi « *décidé une augmentation des loyers après travaux [...] de 9 € en moyenne par m² soit de 21 %, après avoir consulté le conseil de concertation locative. En 2008, plusieurs locataires ont effectué un recours, conduisant à un arrêt rendu par la cour d'appel de Versailles qui a donné raison aux locataires, en considérant que l'approbation de l'augmentation n'avait pas été basée sur une consultation individuelle* ».

Ces pratiques, relevées pour la première fois dans les rapports de la MIILOS, soulignent les fragiles équilibres économiques du logement social.

En effet, face aux nombreuses observations de la MIILOS, Logi Pays réagit et affirme que « *la politique des loyers est à mettre au regard de l'effort de construction neuve et de rénovation au profit des locataires qui doivent être financées* ». Pour autant, la société recourt assez peu à ses fonds propres. C'est plutôt en adoptant une politique d'emprunt trop prudente, qu'elle mobilise de façon inadaptée les ressources des locataires. En effet, les opérations neuves sont financées « *sur emprunt à hauteur de 85 %* », mais ces emprunts sont mobilisés sur de très courtes durées. En matière de travaux de réhabilitation, « *le principe retenu par Logi Pays est d'amortir le plus rapidement possible* ».

A première vue, cette stratégie permettrait à Logi Pays de disposer des ressources pour avoir une activité de production soutenue. Mais dans un contexte de marché locatif moins tendu et avec des niveaux de loyers élevés, « *le taux de vacance a évolué à la hausse sur la période 2008-2013, passant de 0,16 % à 1,13 %* ». « *Ainsi pour 670 logements présentés en CAL en 2013, Logi Pays a constaté le refus de 1 953 prospects* ».

⁴ Circulaire du 1^{er} février 1988, loi MOLLE du 25 mars 2009, Article L. 445-4 du code de la construction et de l'habitation, etc.

⁵ Article 44 quater et 42 de la loi du 23 décembre 1986, Circulaire du 6 août 1993, etc.

Défaillances en matière de suivi et d'entretien du patrimoine : des constats récurrents

La MIILOS relève de nombreux retards et manquements dans la politique de maintenance du parc HLM.

1. Manquements en matière de gardiennage et de surveillance

Les bailleurs ont l'obligation d'affecter un effectif minimum de personnes aux fonctions de gardiennage ou de surveillance⁶. La MIILOS relève toutefois qu'un certain nombre d'organismes HLM se soustraient à cette obligation. LOGIREM et la SEMISAP possèdent ainsi plusieurs résidences soumises aux dispositions de ces articles et pour lesquelles les équivalents-temps plein comptabilisés sont actuellement insuffisants. Dans le cas de la SEMIVIM, « *le groupe d'immeubles des "Quatre vents", mis en service en 1974, regroupe un total de 245 logements. Il ne dispose plus de gardien depuis janvier 2006 [...]. Une permanence de quelques heures par semaine est assurée par le personnel du point d'accueil de "Ferrières Centre" ».*

Cette obligation légale n'est pas la seule à être négligée par les organismes HLM. La MIILOS relève ainsi :

- l'absence de diagnostic amiante sur les parties privatives pour 8 organismes (SEM Marseille Habitat, SEMISAP, Habitat du Nord, Logis Métropole, ICF Habitat La Sablière, OPH d'Amiens, Coopérer pour Habiter, SEMISE) ;
- un manque d'entretien de chaudières individuelles au gaz pour 3 organismes (SEMISAP, SEMIVIM, Fougères Habitat) ;
- un suivi des ascenseurs insuffisant pour 3 organismes (SEM Marseille Habitat, SEMIVIM, SEMISE)

2. Un niveau de service encore insuffisant pour le locataire

Les organismes des Bouches-du-Rhône ne sont toutefois pas les seuls à être épinglés par la MIILOS.

La visite de patrimoine du Foyer d'Armor a ainsi permis à l'équipe d'inspection de constater « *à plusieurs reprises [...] des accumulations d'objets divers dans les cages d'escaliers, les gaines et les locaux communs, qu'ils soient situés en pied d'immeubles ou en sous-sols [...]. La présence de déchets et d'encombrants dans les circulations, d'amoncellements dans les espaces individuels témoignent d'un manque patent d'entretien et d'une insuffisante maîtrise de ces lieux* ». Les mêmes dysfonctionnements sont observés sur un autre site, « *qui dispose pourtant d'un gardien logé sur place* ».

La Mission est également interpellée par la gestion des réclamations : « *l'équipe de vérification a sollicité des explications pour 209 bons clôturés, pour lesquels aucune intervention n'était répertoriée. Pour 130 dossiers [seulement], les travaux ont été réalisés mais non répertoriés* ».

⁶ Décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001

Dans le cas de Rochefort Habitat, « *si des progrès ont pu être relevés [...], la situation reste hétérogène* ». En effet, la Mission a observé « *de nombreuses dégradations dans les parties communes et un encrassement important des sols et des peintures [...]. Outre le défaut caractérisé d'entretien, cette situation est révélatrice d'un manque de réactivité de l'office, situation d'autant moins acceptable que les locaux de l'agence sont situés au sein de cette même opération* ».

Nous pourrions ajouter à cette dernière critique que ces deux bailleurs disposent d'un patrimoine relativement réduit et moins dégradé que d'autres organismes, pour lesquels cela pose un vrai problème financier.

3. D'importants besoins de rénovation, parfois remis en cause par les capacités financières des organismes

La MIILOS relève notamment la situation de l'OPH d'Amiens. Ce dernier a « *mis l'accent sur la qualité du service au locataire : la gestion des réclamations est bien organisée et la propreté des parties communes et des abords fait l'objet d'une attention particulière et d'un contrôle périodique sur la base de fiches de suivi* ». Malgré ces efforts, « *des secteurs importants du patrimoine connaissent toujours de lourdes difficultés en grande partie liées à l'insécurité qui y règne* ». La visite du patrimoine a permis « *de relever qu'outre les réhabilitations et résidentialisations non achevées en ANRU, le reste du patrimoine ancien souffrait aussi de lourds handicaps : immeubles à restructurer, vétusté ou obsolescence d'équipements (salles de bains, cuisines ...), parties communes et parements extérieurs dégradés, réhabilitations anciennes à reprendre... Il subsiste 200 logements sans moyen de chauffage* ».

Des anomalies proches sont constatées sur le patrimoine de la SEMISE : « *dégradation de parties privatives (canalisations entartrées et/ou obstruées occasionnant des fuites d'eau qui entraînent des dommages dans les appartements) et de parties communes (graffitis, bris de glace, boîtes aux lettres détériorées, contrôle d'accès hors d'usage, absence d'affichage de plan d'évacuation et d'échelle pour accéder à la toiture terrasse) [...], insuffisances dans la gestion des caves de trois groupes où plusieurs d'entre elles étaient ouvertes et dont l'encombrement parfois très important est susceptible d'entraîner des problèmes de sécurité et d'hygiène* ».

Dans le cas de l'OPIEVOY, la situation va jusqu'à l'indécence : « *la résidence Desaix à Houilles, très dégradée et non conforme aux normes de décence, qui compte, par ailleurs, une vingtaine de logements individuels dépourvus de confort* ».

Ces organismes ne sont pas nécessairement inactifs sur le sujet. Ils se heurtent toutefois – particulièrement dans le cas de l'OPH d'Amiens et de la SEMISE – à une situation financière dégradée ne leur permettant pas toujours de tenir les engagements pris dans le Plan stratégique du patrimoine (PSP).

Vente du patrimoine d'ICADE Un achat reproché à l'OPIEVOY

La Cour des comptes a rendu public, le 30 mars 2015, un rapport sur les comptes et la gestion d'ICADE, autre filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Le rapport analyse notamment la cession, de grande envergure, du patrimoine de logements d'ICADE à des organismes de logement social :

« Ces ventes de logements sont, certes, à l'origine de la majeure partie des plus-values réalisées par ICADE entre 2006 et 2009 (236 M€ en 2006, 141 M€ en 2007, 262 M€ en 2008 et surtout 1 155 M€ en 2009). Cette opération apparaît néanmoins discutable dans ses modalités et ses conséquences. Elle a fait notamment bénéficier les actionnaires privés minoritaires d'une fraction importante de la plus-value latente d'immeubles qui avaient été financés par des fonds publics et qui n'ont pu être vendus par ICADE que grâce à des dispositifs mobilisant de nouveaux concours publics. Cette opération n'a accru qu'en apparence le nombre de logements sociaux et a fortement mobilisé les ressources des organismes de logements sociaux en Ile-de-France au détriment de la construction de logements neufs ».

La lecture du rapport d'inspection de l'OPIEVOY permet d'apporter de nouveaux éléments au dossier. En effet, la MIILOS reproche à l'OPIEVOY « des acquisitions d'immeubles en bloc en mauvais état (achats "ICADE" notamment) » :

« Le montant total de ces acquisitions [ICADE] s'élève à 117 M€. Le montant des travaux nécessaires à la remise en état du patrimoine s'élève à 43 836 109 € (contre 42 668 500 € lors de l'acquisition). En août 2014, seulement 18,27 % des travaux ont été engagés. Cette opération illustre la stratégie de développement de l'OPH, déjà contestée dans le précédent rapport de contrôle de la MIILOS consistant à acquérir du patrimoine existant en mauvais état à des acteurs souhaitant s'en défaire. Elle n'est acceptable que si elle s'accompagne de la réhabilitation des patrimoines concernés et pèse sur les capacités financières et techniques de l'Opievoy, qui possède déjà un patrimoine en partie vétuste et présentant un déficit d'entretien et de réhabilitation ».

Si la stratégie de l'OPIEVOY est discutable, la cession d'immeubles en mauvais état par ICADE l'est tout autant. L'OPIEVOY n'entend d'ailleurs pas en rester là et on peut lire dans sa réponse à la MIILOS : « Le patrimoine ICADE racheté par l'Office sur forte demande de l'État entre 2009 et 2010, comprend 2 321 logements, répartis dans 4 quartiers distincts sur 3 collectivités (2 quartiers sont sur Sarcelles) [...]. Il est important de signaler que concernant le patrimoine de Sarcelles (1 928 logements) et de Poissy (328 logements), les travaux de réhabilitation ressemblent plus à du renouvellement urbain qu'à de la simple réhabilitation. L'Office n'a bénéficié d'aucun financement de l'ANRU tout en subissant les contraintes [...]. La réhabilitation du patrimoine ICADE est bien l'une des priorités de l'Office, sans d'ailleurs qu'il ait fondamentalement exprimé le souhait de l'acquérir. Ces travaux sont aujourd'hui tous programmés à 100 % et réalisés à plus de 20 % ».

Un exemple qui révèle à la fois le cas complexe d'ICADE et les enjeux émergents en termes de cession et d'acquisition en bloc de patrimoine (réhabilitation, charge financière, etc.).

Transparence des attributions de logements sociaux : le chantier reste ouvert

Manque de transparence, critères d'attribution peu cohérents... Les critiques en matière d'attribution sont anciennes et nombreuses. Force est de constater qu'elles sont également fondées dans certains cas, notamment dans les Bouches-du-Rhône.

1. Un processus d'attribution opaque : l'exemple des Bouches-du-Rhône

La MILOS relève tout d'abord un certain nombre de défaillances en matière d'enregistrement et de suivi des demandes de logement social. Dans le cas de LOGIREM, par exemple, la mise en place d'un service d'enregistrement en ligne ne s'est pas traduite par une amélioration sur service rendu aux usagers. En effet, *« les demandeurs de logements ont l'obligation de saisir leur demande de logement (ou renouvellement) en ligne via une plateforme internet (www.demandelogementlogirem.fr). Si ce service en ligne est une plus-value, les dossiers ne sont en revanche plus acceptés aux différents points d'accueil de la société »*. La MILOS rappelle qu'en *« refusant d'enregistrer les dossiers papiers reçus, la société ne respecte pas ses obligations d'enregistrement prévues aux articles R. 441-2-1 et suivants du CCH »*. Quant à la SEM Marseille Habitat, sa procédure de radiation des numéros uniques suite à l'attribution d'un logement par l'organisme semble perfectible : *« la Mission a constaté que sur un échantillon de 30 attributions récentes, 21 demandes de logements étaient toujours actives au moment du contrôle. Une vérification doit être menée par l'organisme »*. A l'heure où les pouvoirs publics souhaitent développer des services en ligne pour faciliter la demande de logement social, ces deux exemples prouvent qu'il existe encore des marges de progression.

En termes d'attributions, des irrégularités sont relevées pour l'ensemble des organismes inspectés⁷. Le cas de la SEM Marseille Habitat est néanmoins le plus critique. La MILOS a, en effet, procédé *« au contrôle approfondi de 46 dossiers d'attribution pris sur la période du contrôle. Sur cet échantillon, 50 irrégularités ont été relevées sur 36 dossiers d'attribution.*

- 7 dossiers (concernant 3 logements étudiants et 4 relogements internes) n'ont pas fait l'objet de délivrance d'un numéro d'enregistrement départemental [...];
- 32 signatures de baux de location sans décision préalable d'attribution par la CAL (dont quatre n'ont pas été présentés en régularisation);
- 10 dossiers incomplets (papiers identité, revenus, DPE ou statut étudiant);
- 1 transmission illégale de bail : le dossier présenté en régularisation lors de la CAL du 12 juin 2012 indique un relogement interne, en date du 1^{er} juin 2012, justifié par la rénovation de l'immeuble situé [blanchi]. Cette information apparaît inexacte puisque ce nouveau locataire était supposé déjà vivre avec le locataire sortant au [blanchi] ».

La MILOS a par ailleurs identifié un dossier particulièrement représentatif des dérives de la SEM Marseille Habitat. Ce dernier *« concerne la fille d'un des cadres de la société qui a obtenu un logement étudiant en colocation dont la vente avait pourtant été décidée par le conseil d'administration. La procédure d'attribution n'a pas été respectée (absence d'enregistrement du*

⁷ ERILIA (4 dépassements des plafonds de ressources), LOGIREM (3 dépassements des plafonds de ressources et 6 dossiers incomplets), SEMISAP (8 dossiers incomplets), SEMIVIM (2 dépassements des plafonds de ressources et 5 dossiers incomplets).

numéro unique, bail de plus d'un an et passage en régularisation en CAL) et, fait aggravant, le montant du loyer a été anormalement baissé de 24 % par rapport à l'ancien locataire ». Pour mémoire, toutes ces irrégularités sont passibles d'une sanction pécuniaire prévue à l'article L. 451-2-1 alinéa 2 du CCH, dont le montant ne peut excéder dix-huit mois du loyer en principal des logements concernés⁸.

Au-delà, ces pratiques interrogent sur le rôle et le fonctionnement des commissions d'attribution de logements sociaux (CAL). Celles-ci se révèlent en effet trop souvent de simples chambres d'enregistrement.

Dans le cas d'ERILIA, par exemple, lorsque la société « est désignataire du logement⁹, un seul dossier est soumis à l'appréciation de la CAL dans 83 % des cas. Ce taux monte à 100 % lorsque " le service 1% » de la société ERILIA désigne le locataire proposé. Cette situation est insatisfaisante [...]. Elle réduit d'autant le rôle de la commission d'attribution des logements et limite très fortement la souveraineté de ses décisions ». Par ailleurs, « les comptes-rendus des CAL sont peu précis, n'intégrant aucune restitution des débats ni aucune motivation des décisions prises. Ce manquement ne permet pas, d'une part, de s'assurer qu'elle a bien pris en compte toutes les caractéristiques des dossiers qui lui sont soumis et, d'autre part, d'explicitier de manière claire et objective les raisons des décisions prises ».

Le même reproche est fait à LOGIREM, où « les procès-verbaux de CAL ne sont pas signés et ne permettent pas la traçabilité des décisions prises. Seule la fiche d'émargement est signée par les personnes présentes. Les décisions prises ne sont ni justifiées ni argumentées. Il est rappelé que toute dérogation exceptionnelle doit impérativement faire l'objet d'une justification (urgence, candidature unique, relogement...) ». Si l'on ajoute à cela que « les personnes désignées par le conseil de surveillance comme membres titulaires ou suppléants sont souvent remplacées par d'autres salariés de la société¹⁰ et que « seules huit des trente et une CAL analysées avaient atteint le quorum (26%) », la légitimité de la commission et de ses décisions reste à conforter.

2. Des progrès en cours : Rochefort Habitat et le Foyer d'Armor

A l'inverse, d'autres organismes HLM tentent d'avancer sur ces questions.

En 2010, les organismes du logement social de Poitou-Charentes ont décidé de mettre en place un système de gestion partagée de la demande. Ce dispositif est opérationnel depuis 2011 et marque un réel progrès en termes de connaissance du profil des demandeurs. En effet, « la fiche issue du fichier commun de la demande [...] fait apparaître la situation du candidat, ses ressources par rapport au plafond en vigueur, avec une estimation de l'APL permettant d'apprécier le taux d'effort et le reste à vivre ». Rochefort Habitat ne semble pas en faire un usage suffisant, puisque la MIILOS regrette que cette fiche complète ne soit pas distribuée aux membres de la CAL. Néanmoins, l'office semble faire preuve de bonne volonté et s'engage à transmettre aux membres de la CAL l'ensemble des éléments nécessaires à l'exercice satisfaisant de leurs missions.

⁸ La MIILOS a notamment évalué la sanction maximale applicable pour ERILIA (23 916,42€) et la SEMISAP (24 202,62 €).

⁹ Le cas est en revanche plus souvent relevé lorsque les dossiers sont présentés par un réservataire : Coopérer pour habiter, Valophis Sarépa... La MIILOS rappelle l'importance de rappeler cette obligation de trois dossiers à l'ensemble des acteurs des attributions.

¹⁰ N'étant pas membres désignés de la CAL, ces derniers ne disposent de voix délibératives.

« L'examen des pratiques des conseillères logement [du Foyer d'Armor] a mis en évidence que, sans méconnaître le travail de pré-qualification de la demande, le travail de sélection des candidats était opéré au regard de critères empiriques et des habitudes de travail ». Celles-ci sont a priori plutôt bonnes puisque « l'analyse du profil des nouveaux entrants démontre une volonté réelle de satisfaire aux exigences d'une politique sociale ».

La loi ALUR devrait fournir à ces organismes un point d'appui pour avancer sur la question des attributions et formaliser une démarche plus transparente.

3. Des exemples positifs dans le Nord et la Somme

Enfin, deux rapports d'inspection de la MIILOS sont particulièrement positifs et soulignent la qualité des attributions. Ils illustrent la montée en puissance des organismes HLM et des collectivités sur le dossier.

La politique d'attribution d'Habitat du Nord « s'appuie sur une bonne connaissance de l'occupation du patrimoine selon de nombreux critères et diverses échelles géographiques : quartier, groupe, programmes, entrées ... ». En conformité avec les travaux entrepris avec la Métropole de Lille, « la société affiche un objectif d'équilibre de peuplement. Les commissions d'attribution disposent d'une présentation de celui-ci par programme. Les cahiers de gestion sociale identifient par ailleurs les opérations dont le peuplement est fortement déséquilibré et pour lequel des objectifs d'attribution sont fixés ».

De premiers résultats sont observables, puisque la MIILOS relève qu'« alors que la situation des locataires d'Habitat du Nord était en 2009 plus favorable en termes de revenus que la moyenne départementale des organismes de logement social, la situation est inverse en 2012 ».

L'OPH d'Amiens se caractérise également par une certaine avance en matière de gestion des attributions. La MIILOS relève, tout d'abord, que les attributions s'inscrivent dans le cadre d'orientations claires et définies : « L'étude des dossiers a permis d'observer le souci de retenir les demandes correspondant aux priorités affichées dans les orientations d'attribution et pour un logement adapté notamment aux capacités financières des ménages. L'ancienneté des demandes est prise en compte à situation équivalente. Les demandes de mutation internes sont favorisées. S'agissant des ménages prioritaires au titre du droit au logement opposable (...), l'office a largement rempli les objectifs retenus dans la CUS ».

La MIILOS décrit ensuite un fonctionnement des CAL conforme aux textes : « L'examen des modalités de gestion des attributions a permis de confirmer la gestion rigoureuse et transparente des demandes. Toutes les demandes instruites correspondant à un logement en voie de libération sont soumises à la CAL : les propositions sont très souvent supérieures à 3 et jusqu'à 13 candidatures pour un même logement ont pu être relevées sur l'échantillon examiné ».

Ces deux exemples s'inscrivent pleinement dans les objectifs de la loi ALUR, qui comporte un chapitre entier destiné à « réformer les procédures de demande d'un logement social pour plus de transparence, d'efficacité et d'équité ».

PARTIE 2 : GESTION DES ORGANISMES

Des pratiques limitant les capacités financières des organismes HLM

Gouvernance des organismes : le cas préoccupant de la SNI et de ses filiales

A l'heure où les termes « concentration », « fusion » ou « absorption » sont devenus le mot d'ordre d'un monde HLM en pleine restructuration, l'analyse de la CLCV montre qu'il existe encore d'importantes marges de progression en termes de gouvernance et de gestion y compris - et surtout - pour certaines grandes SA d'HLM.

1. Des rapports maison-mère / filiales complexes : l'exemple de la SNI et de ses filiales

La MIILOS a contrôlé, entre 2013 et 2014, quatre filiales du groupe SNI :

- La SAMO (8 000 logements / Activité : Logement social / Siège social : Nantes) ;
- EFIFIS (45 500 logements / Activité : Logement social / Siège social : Paris) ;
- OSICA (42 000 logements / Activité : Logement social / Siège social : Paris) ;
- ADOMA (70 000 logements – dont 1 400 logements locatifs familiaux / Activité : Logement très social / Siège social : Paris).

L'ensemble des rapports se montre particulièrement critique vis-à-vis des relations établies entre la SNI, actionnaire de référence et maison-mère, et ses filiales.

a) De nombreux risques de conflits d'intérêts...

La MIILOS relève, tout d'abord, que la liste des mandats sociaux des différents administrateurs ne figure pas dans les rapports de gestion annuels d'ADOMA et EFIDIS. Rappelons que cette liste « *a pour objectif de permettre aux actionnaires de la société de vérifier la situation de ses mandataires au regard des cumuls autorisés par la loi et leur réelle disponibilité pour la société* »¹¹.

La MIILOS signale également la situation dans laquelle se trouvent placés les directeurs généraux d'OSICA et de la SAMO¹² et le risque de conflit d'intérêts qui en découle. En effet, ces derniers sont salariés de la SNI, mis à disposition par convention de détachement auprès des différentes filiales. La fixation de leur rémunération « *ne relève pas du conseil d'administration qui est seulement informé globalement du coût de la mise à disposition* » et qui « *s'engage à rembourser à la SNI à l'euro l'euro les salaires versés à l'intéressé ainsi que les charges sociales afférentes* ». « *L'évaluation de la performance du directeur général échappe ainsi au conseil d'administration qui n'a connaissances ni du montant de la prime d'objectifs allouée, ni des critères utilisés pour sa détermination* ».

Par ailleurs, les directeurs généraux occupent régulièrement d'autres fonctions au sein de la SNI. Cette situation de salarié des directeurs généraux ne leur permet pas d'exercer en toute indépendance leurs fonctions, du fait du lien de subordination qui les lie à l'actionnaire principal. Et la SNI semble en être consciente, puisque la société reconnaît « *que le DG [d'OSICA] exerce la "quasi-totalité de ses prérogatives" en toute indépendance ...* ».

¹¹ L'allusion à Bruno Arbouet et Philippe Pourcel, qui ont occupé les mandats respectifs de DG et de DGD de la Société d'Arbitrage d'Actifs Immobiliers de 2011 à août 2013, est ici à peine masquée.

¹² Le rapport d'EFIDIS ne comporte aucune mention à la place du directeur général. Une observation de la MIILOS, ainsi que la réponse de l'organisme, relative à la « situation du président du directoire » est toutefois intégralement blanchie et rend difficile la lecture du chapitre consacré à la gouvernance.

b) ... portant atteinte à l'autonomie des filiales

La MIILOS conclut donc que les modalités d'exercice du contrôle de la SNI sur ses filiales – pourtant investies en propre d'une mission d'intérêt général – conduisent à limiter fortement leur autonomie. Elle note ainsi dans le cadre du contrôle de la SAMO que « *le système relationnel mis en place entre la SNI et la SAMO s'apparente à un schéma organisationnel classique entre une société et un de ses établissements, plutôt que dans un rapport d'une "holding" avec sa filiale [...]. Les critères normatifs imposés pour l'engagement des opérations, ainsi qu'en matière de politique des loyers, de vente et d'entretien du patrimoine à l'échelle du groupe SNI, privent le conseil d'administration de la société de toute marge de manœuvre dans la détermination des orientations de l'activité de la société* ».

Ce système relationnel s'appuie en partie sur des conventions que la SNI a conclues pour le compte de ses filiales. La SAMO, EFIDIS et OSICA adhèrent ainsi à plusieurs groupements d'intérêt économique (GIE) : le GIE « Expertises et supports », le GIE « Ventes » etc

Comme précisé, ces adhésions sont obligatoires¹³ et elles peuvent s'avérer coûteuses. OSICA a ainsi adhéré au GIE « expertises et supports » en 2009. « *Les montants versés par OSICA s'élèvent à 807 k€ en 2009, 911 k€ en 2010, 1 073 k€ en 2011, 979 k€ en 2012 et 1 676 k€ en 2013, soit un doublement des versements sur 5 ans* ». L'explication de cette hausse se trouve certainement dans le rapport d'inspection de la SAMO, qui souligne que « *la facturation des prestations réalisées par le GIE « expertises et supports » ne repose pas sur un calcul du coût réel des prestations [...]. Les documents-supports des assemblées générales du GIE ne permettent pas d'identifier précisément les clés de répartition utilisées pour la ventilation des coûts, dont on peut néanmoins percevoir qu'elles se fondent principalement sur le volume du parc de logements des adhérents, pondéré par membre et par domaine d'activité, suivant des critères qui ne sont pas explicités.* ».

c) Deux exemples : investissements et emprunts

Deux exemples illustrent plus particulièrement cette ingérence de la SNI dans l'activité de ses filiales. Tout d'abord, la MIILOS souligne de fortes interventions en matière de politique d'investissements. Ainsi « *toutes les opérations importantes de plus de 8 M€ sont systématiquement soumises à l'aval du comité national d'engagement de la SNI, avant présentation au conseil d'administration d'OSICA et les opérations de plus de 50 M€ sont soumises à l'aval du comité d'engagement de la CDC* ». « *Dès lors, il paraît excessif d'écrire que le conseil d'administration est "souverain" pour décider d'engager une opération* ».

Plus inquiétante est la question des emprunts. En effet, la CLCV observe globalement une diminution des cas d'emprunts toxiques dans cette série de rapports, sauf dans le cas de la SNI. « *Les sociétés du groupe SNI, font partie des rares sociétés du logement social qui ont encore recours aux swaps. Les risques financiers sont importants (pertes engendrées en cas de différence de taux mal orientée et montants élevés de soultes à verser pour renégocier les swaps en cas de pertes prévisibles importantes)* ».

Les filiales ont d'ailleurs constaté dans le passé des pertes importantes :

- OSICA : « *Les pertes engendrées sur les swaps, de 2010 à 2013, entraînent une charge financière cumulée de 44,7 M€* ».

¹³ La MIILOS relève ainsi dans le rapport de la SAMO que la société ne peut se soustraire aux prestations du groupement, considérées comme obligatoires, sans payer une indemnité correspondant au double du montant de ces prestations.

- EFIDIS : « De 2008 à 2012, les pertes cumulées sur les swaps en raison des différences de taux et une soule à verser en 2010 de 800 k€, ont atteint 23,45 M€. Jusqu'en 2012, un swap était particulièrement "toxique" et générait des pertes financières lors des échanges de taux. Les autres swaps ne sont pas "toxiques" ».
- SAMO : « La couverture des pertes latentes [...] a amené la société à enregistrer depuis 2007 une provision pour risque et charge. Portée à près d'1,6 M€ à la clôture de l'exercice 2008, cette provision a été ramenée à 762 k€ au 31 décembre 2012 ».
- ADOMA : « le montant des pertes enregistrées depuis la mise en place des swaps d'intérêts jusqu'au 31/12/2012 s'élève à 10 569 k€ (dont 9 086 k€ au titre des agios et 1 483 k€ pour le paiement des soultes) et a obéré sensiblement la rentabilité financière de la société ».

Si le taux du livret A a connu des variations importantes ces dernières années (8,5 % à 1,25 %), la MIILOS rappelle que « l'indexation de la dette sur le livret A n'entraîne pas un risque excessif, le livret A étant lui-même plus ou moins corrélé aux augmentations de loyer par le biais de sa liaison avec l'inflation ». La politique suivie par la SNI pour le compte de ses filiales s'est traduite par des pertes assez inquiétantes et appelle un changement de la gouvernance – financière – de l'organisme.

Enfin, et en guise de conclusion, la gestion actuelle de la SNI appelle, pour la CLCV, deux constats :

- Alors que la SNI est implantée dans des territoires dynamiques et que ses indicateurs de gestion s'améliorent progressivement, les livraisons de logements (3 263 équivalents logements en 2014) compensent à peine les cessions (2 013) et les démolitions (959) de la société. Cette stabilité du parc peut paraître surprenante face aux besoins existants.
- Par ailleurs, l'engagement de la SNI dans le domaine du logement intermédiaire appelle davantage de transparence quant aux différents GIE. En effet, l'adhésion obligatoire des différentes SA d'HLM peut contribuer au financement des services support du groupe, mais ces fonds doivent rester au service du logement social.

2. Développement et vente de patrimoine : des évolutions à l'œuvre

Ces questions de gouvernance se retrouvent – dans une moindre mesure – dans les rapports d'autres organismes. La MIILOS relève plusieurs manquements en matière d'information des organes décisionnels (Habitat du Nord, SEMISE, SEM Marseille Habitat, etc.), alors que la transparence demeure essentielle.

a) Opportunité et pertinence des nouveaux projets

La MIILOS relève en effet plusieurs cas dans lesquels l'absence d'information et de réelle stratégie a nui à l'organisme.

En raison d'une mauvaise définition des besoins et de l'enveloppe prévisionnelle, Habitat 44 a ainsi été amené à abandonner ou à réaliser dans des conditions incertaines plusieurs programmes. Cela se traduit bien entendu par des pertes financières importantes : « 33 opérations ont été abandonnées sur la période 2008-2012 représentant un montant de 785 000 € de dépenses comptabilisées sur la période ». Cela a également des répercussions sur la qualité des opérations : « L'exemple de l'opération mixte (locatif et accession) de la résidence Boréal, valorisée comme un exemple de réussite architecturale, illustre à plusieurs égards les carences relevées [par la MIILOS] : dérive dans les coûts (+26 %), retard dans la livraison, nombreuses réserves techniques non encore levées, difficultés de commercialisation et pertes financières associées, niveau de charges excessif ».

Le Groupe Valophis s'est également engagé dans des opérations impactant lourdement ses ressources et celles des locataires. Valophis Habitat contribue ainsi à un « *"Eco-quartier" avec des ambitions écologiques, tant sur les immeubles que les réseaux de chaleur* ». Les premiers programmes ne disposant pas d'une alimentation suffisante, une chaufferie provisoire au fuel a dû être construite pour permettre leur livraison. « *Ces modifications ont un impact sur la facture des habitants (au total la participation au protocole de négociation et les travaux supplémentaires de VRD s'élèvent à 1 241 000€ pour le groupe Valophis)* ». L'appel d'offre pour l'aménagement de la ZAC Montfermeil, auquel Valophis Sarépa a répondu, induit également de fortes pertes (4 250 000 € fin 2013). Cela s'explique en partie par la faible attractivité du site, notamment parce que la desserte en transport n'a pas évolué. Rappelons ici que si un office peut juridiquement s'engager dans une opération d'aménagement, celle-ci relève du domaine concurrentiel et « *les résultats vont peser sur ses comptes et sur sa capacité financière à soutenir le développement de sa mission d'intérêt général dans le logement social* ». Cette situation est d'autant plus préoccupante que la MIILOS relève des manquements dans le fonctionnement du CA de ces 2 organismes : absence de règlement intérieur pour Valophis Habitat, administrateurs n'ayant jamais participé au CA (2 administrateurs déclarés démissionnaires dans le cas de Valophis Habitat, 1 administrateur n'ayant participé à aucune des 23 séances du CA entre 2008 et 2013 pour Valophis Sarépa).

b) Vente de patrimoine et accession sociale

Un autre sujet mériterait également une plus grande implication des organes de décision des organismes HLM : la vente de patrimoine et l'accession sociale à la propriété.

En effet, la MIILOS souligne que pour le Foyer d'Armor, « *les logements ont été très majoritairement vendus à des tiers extérieurs (11 cas sur 15)* ». Le même phénomène est observable pour la SCP Habitation Familiale Lorient Brest : « *l'analyse du fichier des ventes révèle que la part des investisseurs dans la totalité de la clientèle s'élève à 50 % ; ce qui représente un taux tout à fait hors norme au regard de l'objectif social principal de la société* ». La MIILOS conclut donc que la « *performance sociale* » de ces deux sociétés – membres du groupe LB Habitat – est ambivalente et qu'elles doivent s'interroger sur le ciblage de leur clientèle.

Par ailleurs, la SCP Habitation Familiale Lorient Brest a éprouvé de réelles difficultés à achever la commercialisation de certaines opérations, « *qui comptent encore sept logements invendus plusieurs mois après leur livraison. Il est prévu que la SA d'HLM Le Foyer d'Armor achète en VEFA cinq d'entre eux pour les intégrer au patrimoine locatif social* ». Ce type de pratique pose la question de la porosité des fonds entre logement social et accession. Si les deux peuvent concourir à un objectif social, cela n'est pas toujours le cas. Par ailleurs, il existe des divergences d'intérêt entre la gestion locative sociale et privée, notamment au niveau des annexes des logements (locaux communs, espaces verts, balcons, etc.) et de la maîtrise des charges. Le rachat d'opérations en VEFA n'est donc pas toujours pertinent pour un organisme de logement social.

Le cas du Val de Loire est très proche, puisque l'analyse des rapports d'activité annuels du service accession fait ressortir « *un âge moyen des accédants proche de 45 ans. De fait les primo-accédants ne constituent donc pas le cœur de cible de la clientèle de la société* ». On peut toutefois porter au crédit de la société « *un dispositif complet de sécurisation pour les accédants sociaux, avec les garanties de rachat du logement et de relogement en cas de difficultés économiques et sociales* ».

Vente de logements HLM

Une absence de rigueur flagrante chez OSICA et ERILIA

La Mission d'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants et à d'autres personnes physiques constatait en 2014 que :

« La mise en œuvre du processus de vente de logements sociaux à leurs occupants a connu des évolutions significatives depuis son introduction légale en 1965. Les stratégies immobilières des organismes ont pris le pas, dans une période récente, sur le simple mode originel d'accès social à la propriété des locataires. En effet, les organismes, confrontés au renchérissement du coût de production des logements et au relèvement par l'État de leurs objectifs de mise sur le marché, se voient dans la nécessité de mobiliser un niveau de fonds propres plus élevé que par le passé. De ce fait, la vente de logements sociaux est devenue un levier de l'accroissement de l'offre ».

Deux exemples illustrent ces évolutions récentes :

Dans le cas d'ERILIA, *« des ventes ont été opérées à des fins de résidences secondaires en contradiction avec le service d'intérêt général »* d'un organisme HLM :

- *« un logement de la résidence [blanchi], à Aix-en-Provence (13100), a été vendu à un fonctionnaire international demeurant à New-York (Etats-Unis) et ayant la qualité de « non-résident » au sens de la réglementation fiscale. Cet acquéreur, lors de la signature de l'acte de vente, était représenté en vertu d'une procuration sous seing privé en date du [blanchi] à New-York » ;*
- *« six logements de la résidence [blanchi] à Montgenève ont été vendus à des non-résidents, de nationalité [blanchi] ».*

En ce qui concerne OSICA, trois ventes *« ne s'inscrivent pas dans une politique définie en faveur de l'accès social et des parcours résidentiels et sont donc tout à fait contestables à ce titre »* :

- *« Un acquéreur extérieur a pu acheter un appartement pour lui-même et pour sa compagne en rétrocédant la promesse de vente au bénéfice de celle-ci. Il s'agit de la vente du logement [blanchi] en Seine-et-Marne, en 2012 pour un montant de 130 000 €, au bénéfice de l'acheteur, et de la vente du logement [blanchi] en 2012, pour un montant de 125 000 € au profit de sa compagne (elle-même gestionnaire de marchés à Paris Habitat) » ;*
- *« Deux autres ventes ont été réalisées au profit de personnes de nationalité étrangère ne résidant pas en France, et ne bénéficiant pas de titres de séjour. Les deux ventes de logements se situent à [blanchi]. La première vente [blanchi] a été conclue au profit d'un importateur de matériel médical vivant à Alger et de sa femme. Le montant de la vente représente 155 000 €, au niveau de l'estimation de France Domaines. La seconde vente, en 2013, pour un montant de 121 939 € (soit 19,9 % en-dessous de l'estimation de France Domaines fixée à 152 250 €), a été réalisée au profit du directeur général d'une SARL à Alger et de sa femme, médecin spécialiste, résidant à Alger, acquéreurs également sans titre de séjour en France ».*

La MIILOS souligne également, pour OSICA, que *« la gestion des dossiers de ventes doit faire l'objet d'une rigueur toute particulière »*. Si l'on considère qu'en réalité la fonction de commercialisation de ses ventes de logements est déléguée au GIE Ventes et qu'elle coûte à OSICA 2 964 € par logement, ce service s'avère à la fois coûteux et en partie inefficace.

Commande publique : de nombreuses irrégularités relevées

Sur 35 organismes analysés, la MIILOS relève des irrégularités pour 26 d'entre eux.

1. Absence de respect des règles de publicité et de mise en concurrence

La plupart de ces irrégularités concernent le respect des règles de publicité et de mise en concurrence. Ainsi, pour la SCIC d'HLM MFRP, « *La passation de certains marchés d'exploitation et de maintenance n'a pas fait l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence préalables depuis 1994* ». Pour d'autres organismes ces mêmes irrégularités sont directement liées à leur appartenance à un groupe. « *À titre d'exemple, en 2011, ICF la Sablière a signé avec Trans'actif Immobilier [Filiale d'ICF Habitat] 13 mandats pour la vente de 12 résidences (686 logements) et un foyer. Or, dans la mesure où ces prestations sont facturés à ICF la Sablière, elles auraient dû faire l'objet de mesures préalables de publicité et de mise en concurrence* ».

La MIILOS relève enfin des insuffisances plus graves dans l'encadrement procédural des marchés.

« *Pour conduire ses opérations, la société [Le Foyer d'Armor] contractualise directement avec le cabinet de maîtrise d'œuvre, qu'elle choisit de manière discrétionnaire, sans aucune formalité de publicité ou de mise en concurrence* ». Ce constat s'applique aux opérations développées en accession à la propriété, comme aux opérations locatives neuves. Dans ce dernier cas, la MIILOS relève que l'organisme a conclu 14 marchés avec des prestataires différents, mais que deux d'entre eux représentent la moitié du chiffre d'affaires.

De son côté, ERILIA a développé une procédure visant à s'affranchir des règles de la commande publique. « *Pour estimer le montant de ses besoins et définir la procédure à suivre, ERILIA raisonne résidence par résidence, en les considérant comme des unités fonctionnelles. En ne prenant pas en compte l'ensemble des achats d'une même nature pour passer son marché, la société, par ce découpage artificiel, s'affranchit quasi systématiquement des appels d'offres avec procédure formalisée, prévus par la réglementation de la commande publique ou le guide interne. En effet, les montants estimés sont, pour la grande majorité d'entre eux, inférieurs aux seuils nécessitant une procédure plus élaborée en matière de publicité, que cela soit en matière de procédure librement définie ou de procédure formalisée. Cette situation est porteuse de risques (tout tiers y ayant intérêt peut en effet y voir une intention de découper le montant des marchés dans le seul but de bénéficier de l'allègement des obligations de publicité et de mise en concurrence)* ». La MIILOS rappelle que cela ne répond pas aux principes fondamentaux de la commande publique, à savoir liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures.

2. Le cas des commissaires aux comptes

Non dénués d'une certaine ironie, les rapports soulignent de nombreux manquements concernant les prestations de commissaires aux comptes.

Chez EFIDIS, « *le contrat d'un des deux commissaires aux comptes a été renouvelé deux fois sans mise en concurrence, en contradiction avec les règles de la commande publique* ». Même constat à la SEMPRO, « *le renouvellement du mandat des commissaires aux comptes n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence* », et à Logis Métropole « *le recours à des prestataires de services ne fait pas systématiquement l'objet d'une mise en concurrence. C'est notamment le cas des conventions*

relatives aux prestations du commissaire aux comptes et du prestataire de recouvrement des impayés ». Les filiales de la SNI sont également concernées (cf. supra).

Les grands cabinets d'audit financier figurent également dans la liste.

Dans le cas de Logi Pays, « *la désignation du cabinet Ernst & Young pour exercer la mission de commissaire aux comptes, succédant à M. Michel Dupont, n'a pas donné lieu à mise en concurrence* ». La MILOS constate, par ailleurs, « *une augmentation sensible du coût inhérent à cette mission facturée à Logi Pays, variant de 28 500 € TTC au titre de l'exercice 2007, à environ 39 000 € TTC sur l'exercice 2008, positionnant ces honoraires à un niveau assez sensiblement supérieur à celui constaté au niveau national* ».

En ce qui concerne la SAMO, les règles de mise en concurrence ont été respectées, mais « *le critère déterminant pour le choix du cabinet d'audit légal des comptes [PricewaterhouseCoopers] a reposé davantage sur la bonne connaissance du groupe Caisse des Dépôts et Consignations que sur leurs références dans le domaine des organismes de logement social* ». « *Le directeur général, interrogé sur l'autonomie dont la société avait disposé dans cette désignation, a confirmé que celle dernière s'était inscrite dans une politique d'harmonisation progressive du commissariat aux comptes au niveau des différentes structures du groupe Caisse des Dépôts* ». L'option de la mise en place d'un co-commissariat, qui aurait permis d'accroître la qualité de l'audit, n'a toutefois pas été étudiée et cela renvoie aux modalités d'exercice du contrôle de la SNI sur la SAMO (cf. supra).

Acquisition d'œuvres d'art pour le compte d'une collectivité L'exemple du fonds culturel mutualisé de Vitry-sur-Seine

La SEMISE participe à un fonds culturel mutualisé en contradiction avec son objet ainsi qu'avec la réglementation. « *La contribution à ce fonds conduit la société à participer au financement de l'acquisition d'œuvres d'art destinées à court terme à être cédées à titre gratuit à son actionnaire majoritaire, la ville de Vitry-sur-Seine. Le déséquilibre significatif entre les contractants se manifeste principalement de deux manières :*

- *D'une part, il est spécifié à l'article 1 de la convention que la ville intervient directement ou indirectement dans la réalisation du cahier des charges et dans le choix des artistes.*
- *D'autre part, la convention en cause, conclue entre des "copropriétaires" (sociétés Bouygues pour l'une et Promogim pour l'autre / SEMISE / OPH de Vitry), un mandataire (SADEV) et la ville de Vitry-sur-Seine ont pour objet l'acquisition et le financement d'œuvres d'art destinées à être cédées à titre gratuit à la ville de Vitry-sur-Seine " à compter du cinquième anniversaire de la date d'installation des différentes œuvres sur le site" ».*

Ressources humaines : des avantages sociaux en question

L'encadrement de la rémunération des dirigeants semble connaître une certaine amélioration depuis nos dernières analyses. Nous resterons bien entendu vigilants. A l'inverse, la question des avantages sociaux accordés par certains organismes HLM à leurs employés est plus présente.

1. Rémunération et avantages sociaux

Ces conditions de travail, parfois difficiles, ne doivent néanmoins pas excuser certains abus en termes de politique de rémunération ou d'avantages consentis aux salariés.

Le cas d'ADOMA est à ce titre flagrant. *« Des avantages présentant un caractère excessif (voire irrégulier) eu égard à la mission d'intérêt général dévolue à l'organisme et à sa situation financière ont été consentis à certaines catégories de personnel sur la période de contrôle.*

On constate en effet que:

- *des logements (non conventionnés) ont été mis à disposition à titre gratuit d'un grand nombre de salariés sans que les fonctions des intéressés le justifient ;*
- *une participation sur les bénéfices a été versée aux salariés, alors même que l'organisme ne fait pas partie des entreprises publiques autorisées à octroyer ce type de mesures ;*
- *des véhicules de tourisme ont été sous-loués par la société à ses salariés (deux cadres restaient concernés en 2013), or cette activité ne relève pas de l'objet social d'ADOMA ;*
- *quatre cadres ont quitté volontairement l'entreprise depuis 2011, en bénéficiant d'indemnités forfaitaires de départ (représentant selon les cas de 10 à 24 mois de salaire) qui reposaient sur des clauses particulières figurant dans leur contrat de travail. Selon l'organisme, ce type de clause contractuelle n'existerait plus ».*

Dans le cas d'Habitat 44, *« l'office verse chaque année des primes exceptionnelles, soit ponctuelles pour un intérim ou un investissement particulier de l'agent bénéficiaire, soit généralisées. Ainsi les rémunérations ont été majorées :*

- *en 2008, de 250 € par agent, selon les termes de la négociation annuelle, sans motivation spécifiée ;*
- *en 2011, de 150 € à 5 150 € par agent, selon le niveau d'implication dans la migration vers le progiciel Iksos ;*
- *en 2012, de 500 € à 1 500 € par agent en palliatif à l'absence de prime d'intéressement distribuable au titre de l'exercice 2011 ».*

Sans remettre en cause ce système de primes, on peut s'interroger sur la pertinence des critères retenus, d'autant plus que la MILOS souligne *« des points faibles notables sur la fiabilité de l'information financière »* (et la solidité de l'organisme ?).

Pour Pierres et Lumières, ce sont les frais de restauration *« d'un montant unitaire parfois surprenant »* que la MILOS épingle. Ces derniers *« se sont élevés à 49 033 € en moyenne annuelle entre 2008 et 2012. Même si ce type de dépenses est en repli sensible depuis 2010, ces dernières sont encore beaucoup trop élevées (37 517 € en 2012 contre 57 111 € en 2010). De nombreux repas dépassent 50 € par convive, ce chiffre pouvant dépasser 106 €. Un organisme HLM qui bénéficie d'avantages octroyés par les pouvoirs publics ne peut raisonnablement prendre en charge des factures d'un montant aussi élevé ».* Dans le cas de Coopérer pour Habiter, *« le coût unitaire de plusieurs repas est très supérieur à 50 € et atteint même 115 € ».*

Là aussi, la MIILOS rappelle qu'un « *bailleur social qui bénéficie de financements publics pour loger des personnes aux ressources modestes ne peut raisonnablement effectuer des dépenses de bouche aussi élevées* ».

La société LOGIREM accorde, quant à elle, « *des prêts à ses salariés en méconnaissance des articles L423-10 du code de la construction et de l'habitation et L 511-5 du code monétaire et financier. Au 31 décembre 2012, LOGIREM a accordé des prêts à trente-sept de ses salariés. Le montant initial de ces prêts est de 129 641,21 €, l'encours au 31 décembre 2012 est de 43 046,48 €. Une fiche de processus, créée le 25 mars 2010 et modifiée le 14 juin 2010, précise que tout salarié peut bénéficier d'un prêt. Il n'est pas fait mention de conditions restrictives résultant à la fois de leur caractère exceptionnel et de leur motivation sociale. A titre d'illustration, il a été accordé des prêts pour le paiement d'impôts, pour un cumul de factures, pour un remboursement de crédit à la consommation ou pour des frais de scolarité* ».

2. Le cas particulier des politiques de déplacements

Notre analyse des rapports MIILOS fait ressortir un certain nombre d'irrégularités en matière de politiques de déplacements.

Ainsi, plusieurs organismes HLM accordent des prêts pour l'achat de véhicule, contrevenant ainsi aux dispositions du code de la construction et de l'habitation et du code monétaire et financier. Chez EFIDIS « *treize prêts ont été accordés en 2012 et en 2011 pour financer une voiture. En 2012, les prêts accordés s'élèvent à des montants de 5 000 € à 10 000 €. En 2012, le montant total des prêts accordés atteint 102 552 €* ». France Habitation a accordé, pour sa part, treize prêts en 2013 pour financer une voiture. « *Les prêts d'un montant de 8 000 € remboursables en 36 mensualités sont soumis, depuis le 1^{er} janvier 2009, à intérêts au taux légal fixé par décret (actuellement 0,04 %). En 2013, le montant total des prêts accordés atteint 107 300 €* ».

Utilisations abusives des véhicules de service

L'exemple de l'OPIEVOY

La MIILOS relève dans son rapport que certains salariés de l'OPIEVOY semblent conserver l'usage de leur véhicule au-delà du service. En effet, « *l'office a mis en place une "charte d'utilisation des véhicules de service et de fonction" sous le contrôle de la direction des ressources humaines. Un suivi des consommations est réalisé chaque année. Toutefois, s'il est consigné de nombreuses alertes s'agissant de kilométrages et de consommations de carburant réalisés les week-ends (au nombre de 205 en 2013), l'organisme n'a pas été en mesure de fournir à l'équipe d'inspection un compte-rendu annuel prévu par la charte et les sanctions appliquées au vu des alertes. Par ailleurs, l'état des consommations de carburant fait apparaître pour un nombre très élevé de cas, d'utilisation des cartes de carburant en province. Il est recommandé à l'organisme de diligenter une étude concernant les utilisations abusives des véhicules de service, y compris en province et durant les congés annuels ou week-ends, et l'utilisation des cartes de carburant de l'ensemble des véhicules à titre non professionnel. Au vu de cette étude, l'organisme devra prendre toutes les mesures pour faire appliquer strictement les dispositions de la charte* ». Si l'on ajoute à cela que « *le parc automobile de l'OPIEVOY paraît surdimensionné* » (139 véhicules, dont 19 véhicules de fonction, 92 véhicules affectés à une personne physique et 38 véhicules de service), le manque de rigueur de l'office est évident.

Annexe 1 : liste des rapports étudiés

Dpt.	Nom de l'organisme	Statut	Contrôle effectué		Diffusion rapport	Précédent rapport
			du	au		
13	ERILIA	SA d'HLM	31/01/2013	17/06/2013	Juil-14	Déc-08
13	LOGIREM	SA d'HLM	25/02/2014	17/07/2014	Déc-14	Sept-09
13	SEM MARSEILLE HABITAT	SEM	17/05/2013	14/10/2013	Sept-14	Oct-07
13	SEMISAP	SEM	22/11/2013	08/04/2014	Juil-14	Déc-06
13	SEMIVIM	SEM	29/11/2013	12/03/2014	Juil-14	Avr-07
14	LOGI PAYS	SA d'HLM	03/12/2013	27/02/2014	Juin-14	Sept-08
17	ROCHEFORT HABITAT OCEAN	OPH	27/02/2013	11/09/2013	Mars-13	Févr-08
28	CHARTRES HABITAT	OPH	11/06/2013	13/12/2013	Juin-14	Mars-09
29	HABITAT 29	OPH	11/07/2013	28/11/2013	Juin-14	Déc-07
35	FOUGERES HABITAT	OPH	09/07/2013	13/11/2013	Févr-14	Sept-07
38	SDH	SA d'HLM	01/10/2012	13/09/2013	Juin-14	Janv-08
44	SAMO	SA d'HLM	15/02/2013	24/05/2013	Mars-14	Juin-08
44	HABITAT 44	OPH	03/07/2013	06/12/2013	Juin-14	Oct-08
45	LA RUCHE HABITAT	SCP	03/09/2013	20/11/2013	Janv-14	Janv-09
49	LE VAL DE LOIRE	SA d'HLM	22/11/2013	24/02/2014	Mai-14	Sept-06
56	HABITATION FAMILIALE LORIENT BREST	SCP	21/02/2014	19/05/2014	Nov-14	Mars-09
56	LE FOYER D'ARMOR	SA d'HLM	21/02/2014	19/05/2014	Nov-15	Mars-10
59	HABITAT DU NORD	SA d'HLM	06/11/2013	18/03/2014	Juil-14	Juin-08
59	LMH	OPH	31/10/2013	27/03/2014	Oct-14	Févr-09
59	LOGIS METROPOLE	SA d'HLM	17/06/2013	06/11/2013	Sept-14	Févr-08
68	VAL D'ARGENT HABITAT	OPH	26/03/2014	11/07/2014	Oct-14	Déc-11
75	ADOMA	SEM	12/11/2013	25/04/2014	Sept-14	Août-09
75	ALJT	Asso.	09/09/2013	21/11/2013	Janv-14	Déc-08
75	BAIL POUR TOUS	Asso.	04/10/2013	21/11/2013	Mars-14	Néant
75	COPROCOOP LIE-DE-FRANCE	SCIC	09/09/2013	03/12/2013	Janv-14	Néant
75	EFIDIS	SA d'HLM	10/12/2012	13/05/2013	Mai-14	Août-09
75	ICF HABITAT LA SABLIERE	SA d'HLM	17/09/2013	20/01/2014	Avr-14	Janv-09
75	MFRP	SCIC	09/04/2013	03/10/2013	Mai-14	Juil-06
75	OSICA	SA d'HLM	06/12/2013	13/05/2014	Août-14	Sept-10
75	SNL PROLOGUES	SA	26/11/2013	22/01/2014	Mars-14	Avr-08
75	UESR	Asso.	01/07/2013	21/11/2013	Mars-14	Néant
78	OPIEVOY	OPH	18/12/2013	28/08/2014	Déc-14	Janv-10
80	OPH D'AMIENS	OPH	27/02/2014	02/07/2014	Oct-14	Oct-09
92	FRANCE HABITATION	SA d'HLM	16/12/2013	13/05/2014	Août-14	Juin-10
92	OGIF	SA	04/04/214	15/09/2014	Déc-14	Mars-08
92	OPH DE BOURG-LA-REINE	OPH	15/05/2013	18/09/2013	Mars-14	Sept-08
92	PIERRES ET LUMIERES	SA d'HLM	02/07/2013	19/12/2013	Déc-14	Août-09
92	SEMPRO	SEM	17/06/2013	15/11/2013	Févr-14	Néant
92	SNR	SCI	07/03/2013	16/07/2013	Févr-14	Août-08
93	LES HABITATIONS POPULAIRES	SCIC	20/09/2013	18/11/2013	Janv-14	Néant
94	COOPERER POUR HABITER	SA d'HLM	16/12/2013	31/03/2014	Juin-14	Déc-09
94	LA CHAUMIERE DE L'ILE-DE-FRANCE	SCP	16/12/2013	17/06/2014	Nov-14	Nov-09
94	SEMISE	SEM	05/04/2013	27/09/2013	Juil-14	Avr-09
94	VALOPHIS HABITAT	OPH	13/11/2013	29/04/2014	Oct-14	Nov-09
94	VALOPHIS SAREPA	SA d'HLM	25/11/2013	19/05/2014	Oct-15	Nov-10

Annexe 2 : Principaux indicateurs des OPH, SA d'HLM et SEM (hors Ile-de-France)

Dpt.	Nom de l'organisme	Parc	Logements vacants à plus de 3 mois (%)	Loyers mensuels (€/m2 de SH)	Bénéficiaires d'aide au logement (%)	Attributions	dont DALO	Acquisitions / rénovation	Constructions neuves	VEFA	Nombre de logements vendus	Autofinancement	en % du CA	FRNG à terminaison des opérations	en mois de dépenses
Réf. Nationale					46,7								10,00		3,80
13	ERILIA	49 547	0,00	5,70	46,00	4 851	279	737	662	526	30	40 919	16,02	326 634	7,00
13	LOGIREM	21 186	0,20	5,60	57,00	1 336	100	27	288	76	225	15 923	14,80	NC	6,00
13	SEM MARSEILLE HABITAT	2 907	2,01	5,90	71,70	130	7	70	0	0	0	279	1,80	NC	4,00
13	SEMISAP	1 135	0,00	5,00	56,00	107	2	14	0	5	0	1 381	30,37	1 896	4,00
13	SEMIVIM	1 976	0,30	6,25	40,30	109	4	0	0	0	0	1 062	8,34	13 802	5,40
14	LOGI PAYS	6 029	0,33	5,40	48,10	444	69*	0	53	20	5	3 019	9,55	29 931	6,00
17	ROCHEFORT HABITAT OCEAN	2 450	0,12	5,58	61,00	333	NC	256	55	0	NC	1 800	19,00	3 613	2,60
28	CHARTRES HABITAT	5 610	1,46	5,67	34,00	684	18	0	5	54	18	1 144,00	5,00	1 922	0,00
29	HABITAT 29	8 892	0,23	5,09	54,00	1 384	92	0	95	10	31	6 203	16,20	26 194	4,10
35	FOUGERES HABITAT	3 228	1,50	4,50	50,30	430	117*	0	72	0	2	1 259	11,05	11 618	8,00
38	SDH	17 414	NC	5,61	NC	NC	33	0	328	0	38	8 505	10,44	38 301	2,70
44	SAMO	8 138	0,70	5,85	61,30	NC	NC	0	129	0	55	6 478	14,00	36 242	4,80
44	HABITAT 44	7 301	2,30	5,33	67,40	999	24	0	90	13	17	-1 215	-4,00	16 611	4,15
49	LE VAL DE LOIRE	9 893	1,90	4,84	47,30	NC	NC	0	281	23	44	6 344	11,80	30 772	4,40
56	LE FOYER D'ARMOR	1 654	0,80	5,20	49,30	337	NC	0	40	8	4	302	5,90	7 024	3,50
59	HABITAT DU NORD	8 395	NC	5,60	64,00	NC	54	0	108	110	2	7 419	15,58	6 447	0,92
59	LMH	31 205	2,00	5,00	68,10	NC	45	0	462	68	43	6 883	5,55	NC	2,40
59	LOGIS METROPOLE	5 828	0,00	5,50	47,00	650	82*	0	69	37	9	5 950	21,81	10 607	2,00
68	VAL D'ARGENT HABITAT	684	15,10	5,00	46,90	93	NC	0	0	0	0	416	17,17	793	2,80
80	OPH D'AMIENS	13 343	1,80	5,37	NC	NC	45	0	84	9	231	8 591	16,30	32 376	4,50

Annexe 3 : Principaux indicateurs des OPH, SA d'HLM et SEM d'Ile-de-France (Hors Adoma et Coprocoop Ile-de-France)

Dpt.	Nom de l'organisme	Parc	Logements vacants à plus de 3 mois (%)	Loyers mensuels (€/m2 de SH)	Bénéficiaires d'aide au logement (%)	Attributions	dont DALO	Acquisitions / rénovation	Constructions neuves	VEFA	Nombre de logements vendus	Autofinancement	en % du CA	FRNG à terminaison des opérations	en mois de dépenses
Réf. Nationale					32,3								10,00		3,80
75	EFIDIS	45 592	0,30	6,37	31,70	306	114	0	198	90	51	23 476	9,02	-21 751	2,00
75	ICF HABITAT LA SABLIERE	34 868	0,44	6,23	24,37	2 557	204	314	710*		199	28 358	14,61	191 547	5,71
75	MFRP	234	1,36	6,61	24,50	26	0	0	3	0	0	91	6,44	NC	15,46
75	OSICA	42 445	0,30	6,06	39,75	3 599	212	0	333	0	58	24 927	11,15	NC	3,00
78	OPIEVOY	47 994	0,66	NC	41,31	4 137	317*	12	179	184	41	34 957	16,27	219 602	5,00
92	FRANCE HABITATION	43 642	0,70	6,18	31,00	3 08	243	102	128	82	65	39 881	17,16	NC	4,01
92	OPH DE BOURG-LA-REINE	546	0,00	2,90	26,50	25	2	15	0	0	0	515	22,62	1 823	7,01
92	PIERRES ET LUMIERES	5 287	2,70	5,87	29,00	581	20	0	123	68	0	2 113	8,83	13 158	3,63
94	COOPERER POUR HABITER	1 691	NC	6,42	26,30	149	38	0	88	0	14	637	7,20	13 591	4,49
94	SEMISE	2 136	0,63	NC	38,30	220	25	0	0	40	0	-473	-2,20	NC	1,00
94	VALOPHIS HABITAT	32 394	0,90	4,17	36,20	NC	NC	0	437	0	0	15 369	9,00	133 065	3,70
94	VALOPHIS SAREPA	3 210	3,20	6,19	42,40	150	8	0	46	0	0	2 454	11,90	20 975	4,80

Annexe 4 : le contexte

Des loyers de moins en moins soutenables

Une tension économique sur le financement du logement locatif social

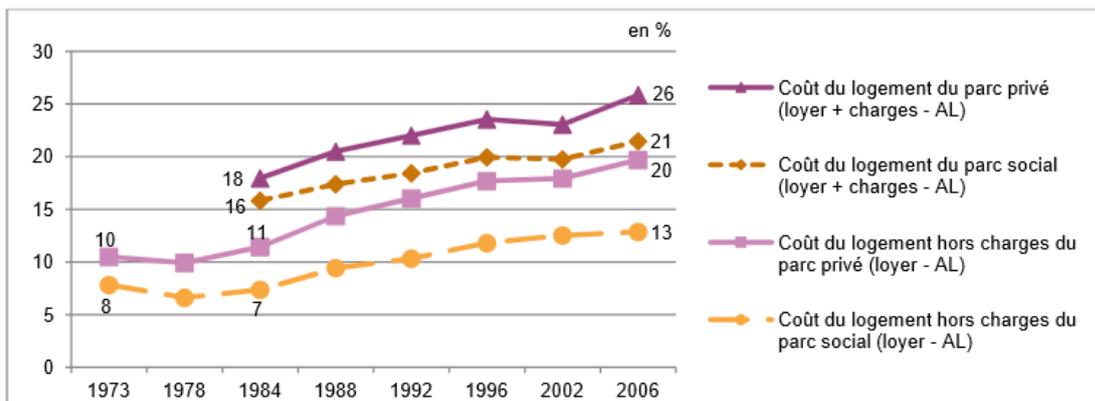
Au 1er janvier 2013, le parc locatif social compte 4 728 000 logements (France hors Mayotte), soit 16 % des 28 millions de résidences principales. Par le biais de ses 410 administrateurs élus par les locataires, la CLCV a pu mesurer plusieurs évolutions du secteur, qui remettent en cause certaines idées reçues sur le logement social. Il apparaît notamment que :

- Si le logement social joue un rôle essentiel d’amortisseur de la crise du logement, la concomitance de l’augmentation des loyers et des charges et de la précarisation économique des locataires a fait apparaître un problème de soutenabilité des loyers HLM ;
- Le désengagement des pouvoirs publics remet en cause le modèle de financement du logement social. Cela amène les bailleurs à accroître la mobilisation de leurs fonds propres, les incitant ensuite à augmenter les loyers et/ou les charges ;
- Les coûts de production du logement social ont augmenté du fait de la forte croissance conjointe des prix du foncier et du coût de construction, entraînant un niveau de loyers plus élevé sur les nouveaux programmes ;
- Si la situation est hétérogène, certains bailleurs sociaux ont connu une très forte croissance de leurs coûts d’exploitation.

Des loyers HLM de moins en moins soutenables

Dans un contexte de forte augmentation des loyers du parc privé, le principe du « loyer modéré » pourrait laisser penser que le coût du logement pour les locataires HLM est très soutenable. Cette opinion doit être sérieusement nuancée. Le graphique ci-dessous, issu des services statistiques du ministère des Affaires sociales, montre l’évolution du taux d’effort des locataires (le coût du logement en fonction du revenu et des aides au logement perçues). Il apparaît que ce taux d’effort a augmenté – de façon moins rapide que dans le parc privé certes – pour les locataires du parc social et que les aides au logement ne sont pas parvenues à contenir cette augmentation. Ces données n’ont pas été actualisées récemment, mais tous les experts et acteurs de terrain s’accordent sur une augmentation continue ces dernières années du taux d’effort des locataires HLM, notamment du fait de l’augmentation des charges récupérables.

Le taux d’effort des personnes locataires depuis 1973 (avec prise en compte des allocations logement)



Lecture : En 2006, le taux d’effort des locataires du parc privé, après déduction des allocations logement (AL) s’établit à 26 % toutes charges comprises, et à 20 % hors charges. Le taux d’effort correspond à la part du revenu disponible que le ménage consacre à ses dépenses de logement. Le taux d’effort moyen des locataires du privé (resp. social) est calculé en divisant le coût moyen du logement des locataires du privé (social) par leur revenu disponible moyen.

Champ : Individus âgés de 20 ans et plus habitant en France métropolitaine et qui ne sont plus à la charge de leurs parents (n’habitant pas le même logement).

Sources : Insee, Enquêtes Logement

En effet, si les loyers du parc social sont plus faibles que ceux du parc privé, les charges sont en revanche plus élevées. Elles ont par ailleurs considérablement augmenté ces dernières années.

Rappelons ici que la liste des charges récupérables par le bailleur auprès du locataire est strictement établie par décret¹⁴. Le dispositif des accords collectifs¹⁵ permet toutefois aux bailleurs de demander l'accord des locataires pour leur faire supporter des charges liées au développement durable et à la sécurité. Appellation suffisamment générale pour que de nombreuses charges puissent ainsi devenir récupérables...

Un autre facteur à prendre en compte est celui de la dégradation des revenus, particulièrement marquée chez les locataires HLM. En d'autres termes, le coût du logement social a augmenté moins vite que le coût du logement privé, mais les revenus des locataires HLM se dégradent plus vite que la moyenne nationale.

Si ce décrochage est patent depuis la crise de 2008, il obéit aussi à une tendance plus structurelle. Depuis 30 ans, les caractéristiques des locataires du parc social ont considérablement évolué. En 1973, les revenus des locataires du parc social étaient comparables à la moyenne des revenus des Français. Leurs revenus ne représentent en 2006 plus que 69 % du revenu moyen des Français. Alors qu'ils n'étaient que 16 % en 1973, 40 % d'entre eux appartiennent en 2006 aux 25 % des ménages les plus modestes¹⁶. Cet appauvrissement relatif des locataires du parc social trouve plusieurs explications : une modification des dispositions légales et réglementaires régissant l'accès et le maintien dans le parc social, des évolutions sociales et économiques, notamment la hausse du chômage et du nombre de familles monoparentales.

Enfin, il faut noter que les aides au logement solvabilisent mieux les locataires du parc social, du fait de loyers plafond relativement bas comparés à la réalité des loyers. Pour autant, elles augmentent moins vite – du fait notamment de la non-revalorisation du forfait de charges – que le coût du logement, ce qui a une incidence particulière sur le niveau de vie des locataires HLM.

Pour conclure sur ce point, si le logement social joue très utilement sa fonction d'amortisseur pour les ménages les plus précaires, cette fonction est aujourd'hui fragilisée. L'augmentation du coût du loyer et des charges pour un public qui subit plus fortement que les autres la crise économique, doit nous convaincre qu'un problème de soutenabilité de certains loyers HLM s'installe. Ce problème est bien sur inégalement réparti. Notamment, les loyers des logements sociaux nouvellement construits, dont les coûts de production sont élevés, induisent des taux d'effort rédhibitoires pour des locataires à bas revenus.

L'augmentation du coût de production du logement social

Le coût de revient des opérations de logement social a fortement augmenté au cours des dix dernières années (+85 % entre 2000 et 2011 pour une inflation de + 19 % selon l'Union sociale pour l'habitat), du fait de la hausse des prix du foncier et des contraintes réglementaires (objectifs de réduction des consommations énergétiques, accessibilité des logements) qui pèsent sur les coûts de construction.

Cette tendance incontestable touche d'ailleurs la construction de tous les types de logement et on voit que les HLM n'ont pas été épargnés par l'explosion de la rente foncière. Le prix du foncier « a augmenté de plus de 550 % de 1982 à 2012. Dans les zones les plus tendues, le foncier absorbe entre 33 % et 50 % du coût de sortie d'un logement. »¹⁷.

¹⁴ Décret n°87-713 du 26.08.87

¹⁵ Article 42 de la loi n°86-1290 du 23.12.86

¹⁶ Dossiers Solidarité et Santé, « Trente ans d'évolution des dépenses de logement des locataires du parc social et du parc privé », DREES, juillet 2014

¹⁷ Des logements trop chers en France, une stratégie pour la baisse des prix. Terra Nova, 22 avril 2014.

On signalera également un problème de compétence. En effet, dans un certain nombre de projets (constructions neuves ou requalifications), la limite entre ce qui relève d'une vocation publique (et donc d'un usage public), qui doit être pris en charge par la ville, et ce qui relève d'une vocation résidentielle (d'usage dédié essentiellement aux habitants), qui doit être supporté par les résidents, est mal posée. Les organismes HLM assument ainsi la prise en charge d'opérations qui ne relèvent pourtant pas de leur mission (espaces verts, éclairage, cheminements, etc.).

Ce phénomène, qui n'a jamais fait l'objet d'un chiffrage global, s'explique probablement par le fait que les financements des bailleurs sociaux sont facilement mobilisables. Le prélèvement de ces " budgets annexes ", moins visibles, par les collectivités locales, est un phénomène qui a déjà pu être constaté dans d'autres services publics (eau, chauffage urbain etc.). Il reste que cette pratique pose un problème de principe et vient alourdir de façon contestable le coût pour les locataires.

L'augmentation des coûts met en danger la capacité à produire des logements à loyers modérés

Par voie de conséquence, les opérations de construction de logements destinés aux plus défavorisés (aides PLAI et PLUS) ne sont pas faciles à équilibrer. En effet, en zone III (*voir annexe 4*), les plafonds des loyers sociaux sont les plus bas (pour le PLAI, 4,34 € le m² contre 5,34 € en zone I, soit 18 % de moins). Même si les subventions de l'Etat sont plus élevées pour ce type d'opérations, elles sont insuffisantes pour parvenir à l'équilibre. Dès lors, il devient difficile, pour certains bailleurs, de construire des logements locatifs sociaux dans ces secteurs, sauf si les collectivités locales s'engagent à équilibrer le plan de financement par l'apport d'une aide financière importante.

Le financement de la construction HLM est de plus en plus assumé par les locataires en place

Dans ce contexte de croissance des coûts, il apparaît que le financement des nouveaux logements sociaux mobilise de plus en plus les fonds propres des organismes et donc les ressources des locataires. Le tableau ci-dessous expose l'évolution du plan de financement d'une opération de logement locatif social (en PLUS, financement le plus courant) entre 1999 et 2011. La principale évolution tient à la mobilisation accrue des fonds propres, qui représentait seulement 2 % en 1999 contre 14 % en 2011. Ainsi, les bailleurs doivent constituer plus d'excédents sur les loyers pour financer les nouveaux logements.

	1999	2011
Subvention Etat	6 %	2 %
Prêt ou subvention 1% Logement ⁽¹⁾	5 %	3 %
Subventions collectivités locales et autres	2%	8 %
Prêts Caisse des dépôts et autres prêts	85%	74 %
Fonds propres	2%	14 %
Total	100%	100 %

(1) L'apport du 1% Logement prenait la forme d'un prêt en 1999 et se fait sous forme de subvention depuis 2005. Les deux proportions ne sont donc pas directement comparables.

L'Union sociale pour l'habitat, qui a produit ce tableau, affirme que : « *Le prix de revient des logements sociaux a tendance à augmenter plus vite que l'inflation (et que les loyers) sous l'effet de la progression des coûts de construction, de l'évolution des normes et de la recherche de meilleures localisations, sans que les aides publiques suivent cette évolution. D'où une augmentation des fonds propres que les organismes Hlm apportent aux nouvelles opérations* ».

L'examen montre, certes, un net désengagement de l'Etat¹⁸. Il est toutefois compensé par les subventions des collectivités locales. Le débat sur le désengagement des pouvoirs publics reste donc ouvert¹⁹. La plus forte mobilisation des fonds propres des organismes HLM peut donc trouver une explication ailleurs, à savoir la diminution du recours à l'emprunt.

Dans l'absolu, on peut penser que cette politique est prudente. En effet, certains bailleurs considèrent que leur niveau d'endettement est déjà suffisamment élevé ; ils souhaitent donc financer la construction de nouveaux logements par d'autres moyens. Dans d'autres cas néanmoins, les bailleurs estiment dégager les excédents nécessaires (vente de patrimoine, produits locatifs, etc.), sans toujours se poser la question de leur réinvestissement dans le parc existant et le bien-être des locataires.

Cette politique est donc prudente, mais elle n'est pas nécessairement vertueuse. Elle s'effectue, en effet, trop souvent au détriment des locataires puisque les bailleurs sont amenés à accroître leurs ressources, notamment en augmentant – ou en remettant en ordre – les loyers ou en reportant certains travaux, voire en négligeant une partie de leur parc existant. Les rapports de la MILOS fournissent à ce titre un certain nombre d'exemples.

On signalera, qu'à l'heure actuelle, les conditions d'emprunt sont pourtant très favorables. En tout état de cause, le monde HLM devrait avancer des éléments d'explications sur cet effet de vases communicants, entre le moindre recours à l'emprunt et le plus grand recours aux fonds propres (*i.e. les loyers des locataires*).

Cette tendance semble marquer un tournant dans le modèle de financement du logement locatif social. Elle pourrait s'amplifier si l'Etat poursuit son désengagement en matière d'aides directes et/ou si les collectivités locales révisent leurs systèmes d'aides à l'équilibre des opérations.

Si ce modèle devient pérenne, il pose pour la CLCV plusieurs problèmes :

- Concrètement parce que l'on constate dans les chiffres et sur le terrain que les loyers pratiqués pour les nouveaux logements sociaux sont à la limite des taux d'effort acceptables par les occupants. Contrairement aux idées reçues, la quittance de nombreux locataires HLM, en temps de crise, atteint les limites de leur solvabilité.
- Fondamentalement, ce modèle tend à instaurer un système de mutualisation, en ce sens que les locataires HLM « installés » sont amenés à financer les logements des nouveaux entrants. Cette philosophie nous semble dangereuse, car elle laisse les locataires HLM « se débrouiller entre eux », alors que la production de logements pour les ménages les plus précaires doit relever du champ de la solidarité nationale. Elle est par ailleurs une condition essentielle au maintien d'une certaine mixité.

La question de la gestion des HLM

S'inquiéter de l'équilibre économique du logement social et de ses répercussions pour les locataires, doit amener légitimement à se pencher sur la gestion des bailleurs. En effet le débat professionnel et institutionnel est très dense quant à « l'équation macro » du financement, mais aborde peu la maîtrise concrète des coûts par les acteurs. Cette question est l'un des principaux thèmes abordé par notre analyse des rapports MILOS.

¹⁸ Ce désengagement concerne les aides directes à la construction. On notera par ailleurs qu'il existe les aides indirectes (env. 4MM € en 2014 : TVA à taux réduit, abattement TFPB), les aides personnelles (env. 5MM € : APL), ainsi que des taux d'intérêts préférentiels.

¹⁹ Dans son rapport général 2012, la Milos estime, mais sans l'étayer, que les bailleurs sont « pris en tenaille entre la raréfaction des aides publiques qui les amène à proposer des loyers relativement élevés et l'insolvabilité croissante des ménages éligibles au logement social dont le taux d'effort devient insupportable ».