



Opération transparence suite ! La CLCV publie 46 nouveaux rapports de la Miilos

Introduction

Le 17 septembre 2014, la CLCV a publié une étude portant sur l'examen de 51 rapports établis par la Miilos à la suite d'inspections réalisées dans les organismes gérant des logements sociaux. Dans le même temps, nous avons mis en ligne sur notre site Internet 67 rapports.

L'obtention de ces rapports, censés être « communicables » à tout un chacun, fut fort malaisée alors même que la CLCV compte plus de 400 administrateurs élus par les locataires au sein des conseils d'administration des OPH, SA HLM et SEM. La Miilos nous a refusé à deux reprises cette communication, même après un avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Il a fallu les remontrances de ladite commission et la parution d'un article de presse pour que la Miilos obtempère.

Notre objectif était d'œuvrer à une plus grande transparence de la gestion des logements HLM. Nous estimons que deux réformes principales doivent être effectuées :

- Alors que les rapports nationaux et locaux de la Cour des comptes sont mis en ligne, les rapports de la Miilos sont seulement « communicables ». Les grandes difficultés de la CLCV pour obtenir ces rapports montrent que cette mise à disposition est très virtuelle, ce qui constitue une anomalie démocratique. La CLCV demande que le ministère du Logement rende publics les rapports locaux de la Miilos dès leur validation.

- La gouvernance des logements sociaux doit être revue afin que les conseils d'administration et les représentants élus par les locataires soient plus concrètement associés aux décisions. Au-delà d'une transmission d'information loyale, il s'agit de mettre les administrateurs réellement en capacité d'arbitrer. Cela implique la mise en place de formations et la possibilité de recourir à de l'expertise indépendante comme peuvent le faire les conseils d'administration des grands groupes privés ou les comités d'entreprises.

Ces réformes doivent permettre d'améliorer la gestion des organismes dans un contexte où nombre de locataires peinent à payer leur loyer. Une gestion bien maîtrisée doit aider à contenir les hausses de loyers. Notre association espère aussi qu'un renforcement de la gouvernance convaincra l'Etat de ne plus diminuer sa contribution financière à la construction de logements sociaux.

Le 22 septembre, la CLCV a écrit à la ministre, Madame Sylvia PINEL, pour lui faire part de ses demandes.

L'Union Sociale pour l'Habitat (USH), organisation de représentation des bailleurs sociaux, avait aussi été contactée dès le mois de juillet.

A ce jour, nous n'avons reçu aucune réponse de la ministre ni de l'USH, si ce n'est, de la part de cette dernière, une promesse de rendez-vous. La réforme de la gouvernance des bailleurs, ainsi que la mise en

œuvre des multiples mesures correctives avancées par la Miilos, dont certaines concernent directement les locataires, méritent pourtant d'être à l'agenda de la politique du logement.

Plus encore, à l'heure où la transparence de l'action publique fait l'objet de nombreux débats, il nous semble que la mise à disposition du public de ces rapports d'inspection devrait être une première mesure consensuelle et rapide. Le silence observé par le ministère et les bailleurs vis-à-vis de cette proposition de la CLCV est regrettable.

En attendant une réforme des règles de leur publicité, nous continuons donc à examiner et rendre publics sur www.clcv.org les rapports de la Miilos.

Le champ des organismes étudiés

Cette deuxième vague porte sur 46 organismes : 30 organismes HLM (OPH, SA HLM et SEM) sur lesquels nous avons concentré notre analyse et 16 organismes plus atypiques et de petite taille (SA Coopératives, associations, etc.)

A titre descriptif, cet échantillon regroupe :

- 10 sociétés anonymes d'HLM (SA HLM) ;
- 4 sociétés d'économie mixte (SEM) ;
- 16 offices publics de l'habitat (OPH) ;
- 4 associations ;
- 2 groupements d'intérêt économique (GIE) ;
- 10 sociétés anonymes coopératives d'HLM.

Dans un souci de transparence, nous mettons donc en ligne sur notre site Internet l'intégralité des rapports reçus et étudiés.

1. Des constats dans la continuité de la première vague

L'analyse de cette deuxième vague de rapport ne tranche pas de façon importante avec celle que nous avons rendue publique au mois de septembre. Nous mettons, bien sûr, en avant certaines différences. Tout d'abord, contrairement à la première vague, certains rapports détonnent de par leur sévérité générale. Il s'agit des inspections de l'office HLM d'Aubervilliers, des sociétés d'économie mixte Sogima à Marseille, la SEMIPFA à Villepinte ou encore la SEMISO à Saint-Ouen auxquels s'ajoute le cas particuliers des logements étudiants de l'Ecole Centrale. Il se dégage aussi des cas où le rapport est assez nettement positif

Enfin, les thèmes relevés dans la première vague reviennent.

a) Emprunts toxiques

Citons déjà la question des emprunts toxiques qui, certes, sont moins relevés dans cette seconde vague.

La Miilos a ainsi rappelé à l'ordre l'OPH de Montpellier (34) « *Les produits structurés et les swaps présentent des niveaux de risque qu'il convient de réduire car ils sont non compatibles avec la mission d'intérêt général des organismes d'HLM.* ». En effet, pour cet office « *39,2 % de l'encours de la dette, soit 248,8 M€ au 31 décembre 2012, est constitué de produits plus ou moins risqués.* »

La Miilos a calculé que ces emprunts (hors impact des swaps) ont « *impliqué le paiement en 2012 et 2013 d'un supplément de charges financières de 3,2 M€ au regard des intérêts qui auraient été dus pour un emprunt« classique» de la CDC assis sur l'évolution du Livret A.* »

Ce cas est assez inquiétant et appelle au changement de la gouvernance financière de l'organisme.

A la SA HLM Vallée du Thoré (81), « Le CA n'a pas été consulté sur une opération de sécurisation de la dette à taux révisable (swap de taux). Cette décision a été prise par le DG, sans consultation préalable du CA qui n'a été informé qu'a posteriori et de façon anodine lors d'une séance portant sur la présentation du budget 2009. De ce fait, il n'a pas bénéficié des éléments d'information qui lui auraient permis d'apprécier les risques encourus. La valeur de marché de cette opération s'est traduite entre 2009 et 2012 par une charge nette de 112 k€ »

b) Rémunération des dirigeants

La rémunération des dirigeants, dans un champ où les usagers ont des revenus modérés, voire très modestes et précaires, est un problème récurrent car les règles d'encadrement sont souvent contournées.

A l'OPH Seine Ouest Habitat (92), la Miilos souligne que « le contrat et les conditions de rémunération du directeur général de l'office ne sont pas conformes à la réglementation. » La Miilos reproche à la SA HLM Le Foyer (16) : « Le conseil de surveillance n'a pas fixé le mode et le montant de la rémunération de chacun des membres du directoire, en infraction avec l'article L. 225-63 du code de commerce. »

Même problème à la SA HLM régionale de Poitiers (86) « Les rémunérations du directeur général et des directeurs généraux délégués sont fixées indépendamment des instances délibérantes de la société en infraction avec l'article L, 225-53 du code de commerce. »

Au Logis social du Val d'Oise, le Directeur général cumule irrégulièrement un mandat social et un contrat de travail. La SA HLM a indiqué vouloir se mettre en règle...

c) Conventions entre filiales

Nous avons déjà dénoncé les conventions entre filiales au coût élevé. Les rapports examinés ici confirment ce point.

Ainsi, la société I3F – Ile-de-France - (110 000 logements) « fournit à ses filiales, dans le cadre de conventions de « pool » renouvelées chaque année, un certain nombre de prestations (fonctions supports et assistance à maîtrise d'ouvrage) dans des conditions juridiquement contestables au regard des règles de la commande publique. (...)

Les moyens mis à disposition sont exclusivement ceux de la société-mère qui agit en fait en tant que prestataire de service pour le compte de sa filiale. (...)

La société intervient dans des domaines qui ne se sont pas exemptés des obligations de publicité et de mise en concurrence et pour lesquels l'exception des contrats de quasi-régie ne peut être invoquée (la filiale n'exerçant pas un contrôle analogue sur son prestataire à celui qu'elle exerce sur ses propres services). Le recours par les filiales aux services de la société-mère s'effectue donc actuellement en violation des règles applicables. (...) En 2011, I3F a perçu 11,5 M€ au titre de ces frais de pool, ce qui a représenté 3,2 % du montant total des loyers perçus. »

d) Des hausses de loyers non conformes à la réglementation

Les loyers HLM font l'objet d'un encadrement tant sur le montant dans l'absolu que sur leur évolution.

A Logidôme (OPH de Clermont-Ferrand-63), « L'augmentation des loyers décidée au titre de 2011 n'a pas respecté pour certains groupes les dispositions de la loi n02010-1657.

Le 12 octobre 2010, le conseil d'administration a décidé une augmentation des loyers de 1,1 % modulée selon l'ancienneté du parc, son attractivité et le niveau du loyer, dans le respect des plafonds conventionnels. Or, la loi 2010-1657 du 29 décembre 2010 [...] imposait un taux de hausse pour chaque logement occupé égal ou inférieur à 1,1 % pour l'année 2011, ce qui n'a pas été le cas pour certains groupes dont le loyer a augmenté jusqu'à 1,8 % (La Rodade, Abis, Les Vignes, Champs Fleuris...). Pour 2012 et 2013, la hausse effectuée a été conforme à la réglementation. »

En toute objectivité, signalons qu'en dehors de cette entorse, le rapport de la Miilos sur Logidôme est assez élogieux « *Avec des loyers abordables, une occupation sociale affirmée et une bonne qualité de service, l'office apporte une réponse satisfaisante aux besoins de la population locale qui dispose globalement de ressources particulièrement modestes. Sa vacance locative est globalement maîtrisée et ses impayés font l'objet d'une gestion performante en collaboration étroite avec le centre des finances publiques. (...) Sa maîtrise d'ouvrage est performante, sa production de logements soutenue, son effort de maintenance important avec un ciblage énergétique marqué et sa politique de ventes active depuis 2011. La comptabilité de l'office est bien tenue.* »

2. Plusieurs cas particulièrement critiques : l'OPH d'Aubervilliers, la SOGIMA à Marseille, la SEMIPFA à Villepinte, la SEMISO à Saint-Ouen

a) L'OPH d'Aubervilliers

L'OPH d'Aubervilliers (93) gère près de 8 000 logements dont un tiers est situé en ZUS. Il participe activement au logement des personnes à faibles ressources et démunies. La Miilos dénonce de nombreux dysfonctionnements dans la gestion d'ensemble de l'OPH qui « *souffre d'un manque global de performance et de très nombreuses insuffisances : absentéisme et turn-over du personnel élevés, manque de maîtrise d'un système d'information dématérialisé partagé, régularisation des charges mal maîtrisée, défaut d'entretien de nettoyage et de sécurité sur certains sites, anomalies comptables à corriger...* »

Tout d'abord, la Miilos signale que « *la visite du patrimoine a fait apparaître un besoin important d'entretien sur certains sites ainsi que des carences en matière de sécurité* ».

Les principales anomalies constatées concernent « *des dégradations de parties communes et de contrôle d'accès, une insuffisante propreté des halls d'entrée, l'absence de registre de sécurité* ». En outre, le parc des années 1980 connaît de nombreux désordres (étanchéité, ascenseurs, infiltration, menuiserie...).

On peut illustrer ces difficultés par le cas des ascenseurs : pour l'année 2012, le bailleur compte 145 ascenseurs. Il y est survenu 2 853 pannes dont les trois quarts sont dues à une défaillance technique (le reste étant causé par un mauvais usage ou une dégradation de tiers).

Ce défaut d'entretien se retrouve dans la rénovation urbaine. Ainsi, « *des retards importants sont constatés en matière de réhabilitation. Les sites de la Maladrerie et Dubois nécessitent des interventions conséquentes et urgentes* ».

Si le bailleur est situé sur un territoire difficile, les critiques fortes de la Miilos sur des thèmes qui touchent très directement les locataires appellent à une reprise en main radicale.

Sur le plan financier, l'OPH a bénéficié presque sans interruption depuis 1992 du soutien de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et d'aides pour la rénovation urbaine. La réalisation des opérations de renouvellement urbain a pris du retard et s'accompagne d'importants surcoûts par rapport aux prévisions initiales.

Enfin, des irrégularités diverses ont été mises en évidence par le contrôle. On note particulièrement :

- Régularisation des charges mal maîtrisée, en particulier au niveau de l'information des locataires, et de nombreuses irrégularités relevées : « *L'absence d'actualisation des acomptes de charges de 2010 à fin 2012 a entraîné des régularisations individuelles élevées susceptibles de générer des impayés de loyer. Pour l'exercice 2011, la comparaison entre les appels de charges et les dépenses réelles fait apparaître une sur-provision globale de 10,89 % qui masque des situations individuelles très disparates d'excès ou d'insuffisances de provision de charges.* »
- Rémunération non justifiée de la directrice générale ;
- Absence de communication du rapport Miilos au conseil d'administration ;

- Locations irrégulières à des personnes morales ;
- Documents d'information obligatoires non fournis aux locataires ;
- Dépôts de garantie non restitués aux locataires dans les délais réglementaires.

b) La SOGIMA

La SOGIMA (13), est une société d'économie mixte de la Caisse d'épargne et de la ville de Marseille et qui gère près de 3000 logements sociaux.

Le rapport conclut à son propos que « *Son organisation ne s'appuie pas sur un système encadrant les procédures et leur mise en œuvre (nombreuses procédures à écrire ou à actualiser). Il en résulte des anomalies et des irrégularités dans la gestion de la commande publique, des attributions, des charges récupérables, des réclamations et de la sécurité des lieux communs* ».

Il apparaît notamment que « *Des marchés de maîtrise d'œuvre ont été passés en méconnaissance des principes fondamentaux de la commande publique* ». Par exemple, pour deux marchés (chaudières et ascenseurs), il n'y a pas eu de réunion de commission pour attribuer ce qui est une entorse lourde.

On constate aussi que les attributions sont opaques. Le rapport de la Miilos signale une méconnaissance de la demande de logements, des chiffres d'attributions qui ne se recoupent pas entre eux, une mauvaise rédaction du règlement intérieur de la commission d'attribution (CAL), des dysfonctionnements importants des commissions.

La gestion des charges pose aussi problème. La Miilos signale que « *pour quinze groupes représentant 487 logements, le montant du surprovisionnement est supérieur à 10 % et ce, en l'absence de chauffage collectif* »

La Miilos dénonce l'impossibilité de vérifier la juste imputation des charges aux locataires de par la mauvaise organisation de la SOGIMA : « *La régie de travaux composée d'environ 25 personnes et qui intervient dans quatre domaines (électricité/chauffage, serrurerie, plomberie et espaces verts) ne tient pas de comptabilité analytique. Ainsi, en l'absence de suivi horaire excepté pour les espaces verts, la SOGIMA impute dans les charges récupérables le coût de fonctionnement de la régie sur la base de pourcentage en fonction de la nature d'intervention Cette organisation ne permet pas de justifier précisément le coût des interventions en méconnaissance des textes en vigueur et ne donne pas la possibilité d'effectuer des comparaisons avec les prix pratiqués par des prestataires externes.* »

La Miilos signale une absence de mise en conformité d'une partie des ascenseurs de la SOGIMA.

c) La SEMIPFA

La société SEMIPFA (93) est une petite société d'économie mixte - qui gère près de 1 300 logements, dont près de 500 ne sont pas conventionnés – mais dont les dysfonctionnements sont importants. C'est le sens des conclusions du rapport établi par la Miilos qui note d'abord un problème d'équilibre économique :

« *La SEMIPFA est une société très endettée par rapport aux normes habituelles du secteur, ce qui se traduit par une annuité locative élevée qui pèse fortement sur son exploitation. Sa taille limitée compromet par ailleurs la maîtrise de ses coûts de gestion par absence d'effet d'échelle. L'équilibre d'exploitation repose sur le soutien de ses actionnaires. Les projets de réhabilitation de patrimoine en cours et les développements de l'offre nouvelle de logements sociaux actés dans la CUS sont compromis par l'absence de fonds propres mobilisables.*

Ensuite elle met en avant une gestion locative déficiente :

« *La gestion d'ensemble est perfectible et le contrôle a mis en évidence de nombreuses irrégularités et insuffisances ponctuelles qui nécessitent la mise en place de correctifs appropriés. Des attributions de*

logement irrégulières et des dépassements de plafonds de loyers sont constatés. La société doit impérativement assurer la sécurité de ses locataires en tenant les registres de sécurité des immeubles et en s'assurant du contrôle effectif des appareils (chauffage gaz, extincteurs). »

Enfin, on constate, là encore, des problèmes sérieux dans les marchés publics : « *Les règles de la commande publique applicables aux pouvoirs adjudicateurs ne sont pas respectées (contrats reconduits sans limitation de durée et sans mise en concurrence, absence de contrat du commissaire aux comptes) ».*

d) La SEMISO

La SEMISO gère près de 1 752 logements dont 568 ne sont pas conventionnés sur la ville de Saint-Ouen (93). La Miilos souligne que « *la SEMISO contribue activement au logement des personnes à ressources modestes. La gestion de proximité est globalement assurée de façon satisfaisante dans un contexte local difficile. La société bénéficie d'une situation financière saine.* » Pour autant, elle relève de très nombreux dysfonctionnements.

A commencer par la non-communication du précédent rapport de la Miilos dans son intégralité à chaque membre du conseil d'administration. De plus, tous les engagements de la société pris dans le cadre des réponses au rapport précédent de la Miilos, n'ont pas été mis en œuvre...

La Miilos indique que : « *Le fonctionnement et l'organisation de la Semiso manquent de rigueur. Le turnover important de personnel, l'insuffisance de coordination entre les services et le manque de fiabilité des données nuisent au bon fonctionnement de l'organisme.* »

Elle dénonce le fait qu'à la signature des contrats de location, les diagnostics de performance énergétique (DPE) et le décompte de surface corrigée ou de surface utile ne sont pas remis aux locataires. Les contrats comportent une clause abusive et le plafond maximum des loyers conventionnés n'apparaît pas sur les quittances.

Pour l'année 2011, l'augmentation des loyers pratiqués par la Semiso dépasse le taux autorisé (loi de finances 2011). « *En janvier 2011, la société a augmenté les loyers conventionnés pratiqués de 1,1 % alors que l'augmentation autorisée est de 0,67 % (...) La société doit donc rembourser aux locataires les sommes indûment perçues.* »

D'autre part : « *Le contrôle des loyers conventionnés a permis de constater que 179 logements conventionnés présentaient des dépassements de plafonds. La Semiso devra procéder à la régularisation des loyers de ces logements et au remboursement des locataires concernés.* »

En matière de récupération de charges de gardiennage : « *Sur certains programmes, la société répercute à tort la rémunération des gardiens à hauteur de 75 % sur la quittance des locataires.*

Les dispositions du décret n° 2008- 14 11 du 19 décembre 2008 fixent la liste des charges récupérables des locaux d'habitation. Elles prévoient que les dépenses correspondant à la rémunération et aux charges sociales et fiscales des gardiens sont récupérables si le gardien assure seul l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets. Sur certains programmes, la Semiso recourt à une société de nettoyage. Dès lors les dépenses de rémunération des gardiens ne sont exigibles auprès des locataires qu'à concurrence de 40 % de leur montant. »

Des sur-provisions de charges sont également dénoncées : « *Douze programmes font l'objet de provisions supérieures à 117 % des charges réelles. Les provisions de ces programmes sont situées entre 117 % et 148 % des charges réelles représentant un montant compris entre 180 € à 400 €/logt de sur-provision.* »

Le cas particulier des logements étudiants de l'Ecole Centrale : saisine du parquet pour faits de corruptions allégués

La SA D'HLM « la maison des élèves de l'école centrale des arts et des manufactures » gère, sous la forme d'un bail emphytéotique avec l'Etat, une résidence de 1078 chambres étudiantes en région parisienne. Même si c'est un cas particulier, il s'agit d'une société HLM (le loyer est modéré). Nous citons ce cas car le rapport Miilos fait état d'éléments problématiques.

Il estime qu'entre les années 2006 et 2009, des dysfonctionnements liés à une mauvaise organisation, une absence de pilotage et des défauts répétés dans le management de la part de l'équipe de direction ont eu des répercussions importantes sur le fonctionnement de la société. Le cabinet d'audit Price Waterhouse Coopers, missionné en 2007 par le président, a mis en évidence de graves déficits dans la mise en œuvre des procédures de contrôle, la gestion de la caisse, des erreurs comptables importantes, des notes de frais non justifiées, un trop-perçu sur les salaires. »

Par la suite, la mise en évidence de faits remontant à 2007 étant suffisamment grave, « *une plainte contre X a été déposée, à l'instigation du président, auprès du procureur de la République le 13 novembre 2009 pour faits de corruption* ».

Le rapport de la Miilos et nos recherches n'identifient pas de suite à cette plainte. Le rapport souligne que le recours à la sous-traitance est sujet à problème.

« *La passation des marchés par l'organisme ne respecte pas les obligations de publicité et de mise en concurrence préalables en contradiction avec les règles de la commande publique* ».

« *L'organisme a confié une mission de consultant en l'absence de mise en concurrence en contradiction avec les règles de la commande publique. De surcroît, il a été amené à régler trois factures d'honoraires d'un montant total de 20 454,36 € TTC sans qu'il y ait eu de rendu effectif contrôlable de la part du consultant* ».

On notera une certaine légèreté dans les réponses de l'organisme qui se contente souvent d'évoquer « *des dysfonctionnements* ». Il avance aussi des réponses hors de propos ou malicieuses. Dans le cas de la mission de consultant précitée, la société répond qu'« *il est intéressant de souligner qu'il s'agissait de la mise en place de tableaux de bord de pilotage réclamés par ailleurs par la Miilos* ».

Ces problématiques n'ont pas forcément de conséquences pour les étudiants logés et le respect de la réglementation est certes plus difficile dans une petite structure atypique. Cependant, les faits évoqués sont suffisamment inquiétants pour induire un positionnement plus offensif de la tutelle.

3. Des cas positifs aussi : Aiguillon construction, Armorique Habitat, Famille et Provence...

Il faut souligner que certains bailleurs font l'objet d'une évaluation globalement positive de la Miilos. Nous en citons les cas qui nous ont paru les plus prégnants.

Citons la SA Aiguillon (35), qui a 11000 logements notamment en Ille et Villaine, et qui est jugée positivement cette fois dans un contexte de logement plus tendu.

Sur la question de la gouvernance, le rapport souligne que « *La réorganisation du groupe Arcade et les mesures associées répondent aux observations sur les risques de conflits d'intérêt exprimées par la Mission lors du précédent contrôle* ». Pour la CLCV, il est en effet important que les observations de la Miilos entraînent des mesures correctives, ce qui est loin d'être toujours le cas.

Le rapport conclut aussi que « *S'adossant sur une exploitation saine, la société dispose des moyens financiers pour mener sa politique de construction. La politique d'accession répond pleinement à son objet social* ». Il s'agit d'un cas de figure, assez courant, d'un bailleur dynamique qui développe une offre sociale sur un territoire tendu (il est tout de même relevé des loyers sensiblement trop élevés et un patrimoine vieillissant »).

L'ESH Armorique Habitat (29) est une société d'un peu plus de 4 700 logements historiquement implantée dans le Finistère mais qui commence à s'étendre vers les Côtes d'Armor et le Morbihan. Cette société ne rencontre pas de difficultés particulières et n'a pas de patrimoine en ZUS, par exemple. Elle « *peut s'appuyer sur une gouvernance forte, une organisation performante et un dispositif de contrôle interne particulièrement élaboré. Les résultats obtenus pour l'exercice de ses missions sociales sont donc au rendez-vous. Au regard des ambitions de développement et de remise à niveau de son patrimoine, la société pourra être conduite à faire preuve de réactivité pour accompagner les évolutions de son environnement, ce qu'elle a su faire jusqu'à présent.* »

Famille et Provence (13), société gérant environ 5 700 logements dans les Bouches-du-Rhône reçoit également un bon point de la Miilos : « *Famille et Provence met en œuvre une politique sociale avérée et affiche un dynamisme en matière de développement. Elle doit toutefois évoluer au niveau de son organisation afin d'intégrer la réglementation en matière de commande publique. Dans la continuité de son objet social, une vigilance accrue devra être portée en matière de gestion des attributions. La bonne gestion de Famille et Provence lui permet de conserver les moyens financiers nécessaires à son développement et de respecter ses engagements pris notamment dans la CUS.* »

D'une manière plus générale, la tonalité qui se dégage des rapports est que nombre de bailleurs sont pleinement engagés dans l'effort de construction de nouveaux logements, les contraintes en la matière venant plutôt d'autres acteurs, des collectivités locales, par exemple. Par ailleurs, ils contribuent de façon importante à la rénovation thermique.

On peut estimer que les bailleurs sociaux ont su correctement développer la fonction de promoteur/bâtitteur du logement social, ce qui répond à un impératif d'intérêt général. Ils tendent en revanche à être critiquables et inégaux sur la « gestion du quotidien » et la gouvernance.

4. La question des charges

Rappelons au préalable un fait important : si les loyers sont bien plus faibles en logement social que dans le parc privé, les charges y sont plus élevées. Dans un contexte où les habitants ont des revenus souvent assez faibles, les charges ont un impact important sur leur pouvoir d'achat et génèrent de la conflictualité.

La thématique des charges est systématiquement examinée par la Miilos et, malheureusement, les remarques ou, pire, les irrégularités sont assez fréquentes.

C'est le cas à la SA HLM Vallée du Thoré (81) où la mission indique : « *L'absence de régularisation pour les locataires sortants contrevient à l'article 23 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989 selon lequel, si le principe de la forfaitisation des charges est admis, celles-ci doivent faire l'objet d'une régularisation au moins annuelle. Les charges des locataires sortants ne font pas l'objet de régularisation. Sur 200 sortants en 2011, 150 avaient un solde créditeur dont 72 supérieur à 100 €, le maximum s'élevant à 420 €. Toutes les sommes indûment perçues doivent être remboursées à tous les locataires lésés.* »

La société indique avoir pris bonne note de cette observation.

La gestion des charges pose souvent problème chez les organismes gérant des logements sociaux. C'est ainsi le cas à l'OPH Habitat Toulouse (31), « *les provisions de charges ne sont pas régularisées pour les locataires partis, ce qui entraîne pour certains un préjudice financier significatif.* » Et ce qui est irrégulier.

Ou encore à l'OPH de Bobigny (93) : « *le traitement des charges d'eau n'est pas performant, les provisions s'éloignent des charges constatées car elles sont estimées selon la typologie des logements (nombre de pièces) et non selon l'historique des consommations. L'étalement systématique des régularisations d'eau (généralement sur 4 mois) rend les quittances peu lisibles pour le locataire.* »

A 13F, « *Le traitement des charges récupérables est perfectible en termes de délais de régularisation et d'estimation des provisions. Par ailleurs, pour certains programmes, le montant des charges est élevé, en raison notamment du coût du chauffage.* »

L'OPH Habitat Saint-Quentinois (02) pratique des niveaux de charges élevés et donc préjudiciables aux locataires : « *Les charges récupérées auprès des locataires sont élevées. Au vu de l'appel des loyers de janvier 2013, les provisions de charges représentent 38 % des loyers et plus du quart de la quittance. Il s'agit d'une moyenne sur l'ensemble du parc, certains groupes situés dans l'antenne Nord connaissent des montants de charges qui représentent plus de 60 % des loyers, pénalisant ainsi les locataires. **Alors que les loyers sont faibles et les ressources des locataires modestes, l'importance des charges dans la quittance amènent un faible taux de couverture de celle-ci par l'APL, seulement à hauteur d'un tiers.*** »

D'autre part : « *La récupération des charges présente des anomalies.*

- *La régie ne fait pas l'objet d'une comptabilité analytique et les charges salariales récupérées sont supérieures au coût constaté en comptabilité.*
- *L'office réalise de façon anormale des prestations d'entretien des espaces verts pour le compte de la mairie sur des terrains communaux. En contrepartie, la commune a conclu une convention avec l'office et lui verse à ce titre une subvention annuelle de 300 k€ ; en l'absence de comptabilité analytique de la régie, ce montant est estimatif et n'est assis sur aucun élément de calcul. Si cette subvention est bien répercutée auprès des locataires et vient en déduction des montants de charges d'espaces verts récupérables, sa répartition entre les différents secteurs et groupes est réalisée de façon inégalitaire. Certains locataires se voient totalement exonérés du paiement des charges d'entretien d'espaces verts, d'autres les règlent partiellement. Sont pénalisés les locataires des groupes pour lesquels intervient une entreprise extérieure, en raison du plan de charge de la régie.* »

A la SA HLM Le Foyer (16), la Miilos dénonce les sur-provisions de charges qui peuvent atteindre des niveaux très élevés :

« *La société devra veiller à un meilleur ajustement des provisions appelées auprès des locataires au regard des charges réellement constatées pour chaque programme.*

La sur-provision moyenne par logement, relevée à l'occasion de la régularisation des charges 2010, est de l'ordre de 90 € par logement, soit un écart de près de 405 000 €, représentant un dépassement de 12,93 % pour 44 programmes (soit 849 logements), les montants provisionnés excèdent de plus de 20 % les montants effectifs. (...)

D'une manière générale, la pratique du sur-provisionnement se vérifie sur le poste des ascenseurs ; pour les 712 logements concernés, les acomptes provisionnels de l'année 2010 excèdent de plus de 80 % le coût des charges récupérées.

*De surcroît, la société devra mettre fin au provisionnement des charges estimées au titre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dès la mise en service des programmes neufs, celle-ci n'étant exigible qu'il compter de la deuxième année. **Ces constats sont d'autant moins admissibles qu'ils perdurent sans mise en place de correctifs.*** »

A noter !

La Miilos reproche à l'OPH Seine Ouest Habitat (92) de prendre à sa charge des réparations locatives. « *L'office réalise pour le compte des locataires des travaux dans leur logement qu'il ne devrait pas prendre en charge.* »

Autre infraction

La société Le Foyer (16) « est en infraction avec l'article 22-2 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989. En demandant aux ménages de fournir des copies de relevés bancaires pour garantir les conditions d'acquisition, l'office est en infraction avec l'article précité définissant la liste des pièces ne pouvant être demandées aux candidats. Bien que motivé par un souci de sécurisation des engagements financiers liés à la démarche d'accession sociale, l'organisme devra mettre un terme à cette pratique. »

La SA dit en avoir pris bonne note...

5. Les accords collectifs

En matière d'accords collectifs, la loi (article 42 de la loi n°86-1290 du 23.12.86) est précise. Les associations et/ou les habitants peuvent être consultés par les organismes HLM pour se mettre d'accord sur une prestation qui sera (ou non) facturée aux locataires. Mais comme tout accord, on ne peut déroger à la loi ni au décret relatif aux charges récupérables (n°82-955 du 09.11.82), sauf en ce qui concerne la sécurité et le développement durable.

A Toulouse Habitat (31), on a oublié cette règle, voire on s'en affranchit complètement. La Miilos constate que des prestations d'entretien et de maintenance des équipements du logement sont imposées irrégulièrement aux locataires, sans conclusion d'un accord collectif. De plus, le coût d'intervention est récupéré par acompte mensuel sur l'ensemble des locataires, y compris ceux qui n'en ont pas bénéficié. Or, le paiement par avance forfaitaire des réparations locatives est illégal (art. 4 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989).

A l'OPH d'Aubervilliers (93), « Les contrats d'entretien des robinetteries sont proposés aux locataires de manière automatique et facturés dans les charges locatives. La société n'a pas été en mesure de fournir les comptes rendus des accords collectifs signés pour autoriser ces contrats. Hors champ des accords collectifs, cette situation est irrégulière. »

Même souci à la SA HLM Vallée du Thoré (81) : « La société impose irrégulièrement aux locataires des contrats d'entretien « multiservices » forfaitisés (dont chaudières individuelles à gaz, VMC, robinetterie). En faisant effectuer par des prestataires l'entretien et la réparation des équipements propres aux logements, la société se substitue aux locataires auxquels incombe la responsabilité de l'entretien du logement et du choix de l'intervenant»

Facturation illicite à la SA HLM Aiguillon construction (35)

« Dans le cadre des interventions suite à état des lieux sortant, la société facture de façon forfaitaire la vérification des installations du logement en infraction avec le décret n° 87-7121 d'août 1987.

Concernant les travaux suite à état des lieux (EDL), le bordereau de prix actuellement en vigueur prévoit deux forfaits de 39 € :

- le premier concerne la remise en état des équipements menuiserie, serrurerie, fermeture du logement (graissage des paumelles de portes, fenêtres, vasistas, volets, mise en jeu des portes...);
- le second est relatif à la remise en état de l'installation électrique du logement (contrôle du tableau électrique, des fusibles, des douilles, interrupteurs, prises de courant, mise à la terre et contrôle du différentiel...).

A l'examen des dossiers de locataires, il apparaît que la facturation de ces forfaits est laissée à l'appréciation du gérant qui réalise l'état des lieux ; les montants facturés varient de 0 à 2 fois 39 €. Par ailleurs, l'application de ces forfaits ne donne pas lieu de façon systématique à la réalisation de travaux mais souvent à une simple vérification des installations. (...) Sur plusieurs dossiers de locataires sortants auxquels ces forfaits ont été facturés, les rapports établis font état d'installations conformes.

Ce dispositif, mal encadré dans son application, n'est pas conforme au décret n° 87-7121 d'août 1987 relatif aux réparations locatives à la charge du locataire. (...) »

6. Les attributions de logements

D'une manière générale, les rapports de la Miilos soulignent plutôt une tendance à l'amélioration dans les procédures d'attribution des logements. Dans ce domaine très sensible, où il s'agit de lutter tant contre le favoritisme que l'arbitraire, le respect des règles compte beaucoup car elles favorisent l'objectivité et, de ce fait, contribuent à établir la confiance. Nous ne citons pas les cas de non-respect des règles où il s'agissait de s'adapter en pratique à une situation particulière. Il reste encore un trop grand nombre de cas où l'attribution est entourée de « flou », d'entorse aux règles ou de pression extérieure sur la commission habilitée.

En matière d'attributions de logements, les observations que nous avons effectuées dans la première version de notre étude restent valables. A savoir, un certain manque de transparence, nombre de commissions n'examinant toujours pas 3 dossiers pour 1 logement à attribuer et n'ont donc pas connaissance de tous les dossiers déposés et de l'état de la demande dans l'organisme. Trop d'omniprésence des services administratifs de l'organisme HLM et / ou de la mairie et un rôle amoindri de la commission.

L'OPAC du Rhône est un organisme dynamique et sans gros dysfonctionnement. Néanmoins, la Miilos signale que « *La gestion des attributions de logements présente des irrégularités avec quelques dépassements de plafonds de ressources et des attributions de logements hors commission à des agents de l'office.* »

L'OPH Seine Ouest Habitat (92) « *a refusé d'attribuer un logement dans le cadre de la procédure DALO pour un motif qui ne peut être retenu. (...) : « la famille n'a aucune attache avec la ville » n'est pas recevable, alors même que les objectifs du PDALPD ne sont pas atteints.* » D'autre part, c'est le service logement de la mairie d'Issy-les-Moulineaux qui procède à la sélection des dossiers de candidature : « *La gestion des contingents communaux et celle des logements non réservés de l'organisme est confondue ; l'organisme ne sélectionne pas les demandeurs de logement social sur les logements non réservés de son parc.* »

L'OPH Habitat Saint-Quentinois (02) a une gestion un peu trop « personnelle » des attributions. Ainsi : « *De nombreux manquements à la réglementation ont été constatés concernant la gestion des attributions* ». Par exemple, « *l'office ne présente que très rarement trois candidats par logement disponible* », « *des refus d'attribution sont anormalement justifiés par des dettes de loyer des demandeurs* » ou encore « *les dossiers des demandes externes à la commune ne sont pas satisfaites ; seules 11 demandes émanant de ménages extérieurs à Saint-Quentin, soit 2 % des attributions, se sont vues attribuer un logement en 2012, alors qu'elles représentent 11 % des demandes en stock au 31/12/2012* ». « *Le principe de l'égalité de traitement des demandeurs n'est pas respecté* », déplore la Miilos.

A l'OPH de Guingamp (22), la tension locative est faible. Pour autant, la Miilos relève que « *L'office accorde aux communes (hors Guingamp) une trop grande latitude dans la sélection et en conséquence dans le choix des candidats à l'attribution d'un logement. (...) Le processus de sélection des candidats à l'attribution des logements s'appuie en effet, à la libération d'un logement, sur une demande de présentation de candidatures auprès des collectivités ; ce qui, en l'absence d'examen parallèle du fichier de la demande par les services de l'office, n'est pas de nature à garantir l'homogénéité de traitement des ménages demandeurs.* »

L'OPH de Montpellier (34), principal bailleur social de l'Hérault, est un organisme bien géré avec une vocation sociale affirmée. Son patrimoine est dans l'ensemble bien entretenu. Un bémol cependant.

« *Les orientations applicables à l'attribution des logements n'ont pas été définies, elles doivent permettre aux bailleurs sociaux de fixer leurs priorités en matière d'attribution en tenant compte notamment des critères légaux prévus par le CCH, des engagements souscrits en faveur des publics en difficulté (PDALPD, accord collectif, DALO) et des besoins des territoires. A l'OPH de Montpellier, le règlement intérieur de la CAL comprend, dans son article 2, une liste de 14 catégories de ménages prioritaires. Aucune hiérarchisation entre les différentes catégories n'est établie, ce qui rend difficile l'utilisation opérationnelle de cette liste.* »

Il y a donc un manque de visibilité en matière d'attribution. Cette remarque avait déjà été formulée par la Miilos dans son précédent contrôle.

La Miilos reproche à la SA HLM Logis social du Val d'Oise de ne pas respecter la règle de présentation de 3 candidatures par logement à attribuer : « *Il est rappelé que l'article R. 441-3 du CCH prévoit que les commissions doivent examiner trois candidats par logement à attribuer. Les réservataires proposent rarement 3 dossiers par attribution à réaliser. La société effectue des relances à ce sujet auprès des réservataires mais elle s'abstient de satisfaire elle-même à cette exigence sur les logements non réservés qu'elle gère directement.* »

Le même reproche est adressé à la SA HLM Vallée du Thoré (81) : « *Le fonctionnement des CAL est irrégulier et conduit à les dessaisir de leurs prérogatives. L'obligation de présenter 3 candidatures pour une attribution n'est pas respectée, en infraction avec les dispositions de l'article R.441-3 du CCH et en contradiction avec la charte d'attribution validée par le CA du 13 juin 2012, y compris sur les secteurs où la demande le permettrait. C'est notamment le cas des réservataires qui ne présentent généralement qu'un seul candidat par logement. Le rappel préalable de l'obligation de présentation des 3 candidats, qui leur est adressé pour chaque logement, n'est pas suffisant et la société ne complète pas leurs propositions par d'autres candidats.* » La SA HLM indique vouloir se mettre en conformité là où elle le peut.

7. Les contrôles techniques (amiante, plomb) et la mise aux normes

En matière d'amiante et de plomb, l'OPH de Toulouse (31) n'est pas en règle : « *Les obligations réglementaires qui visent à garantir la protection des personnes contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante ne sont toujours pas respectées malgré l'observation formulée lors du précédent rapport de la Miilos. Le repérage étendu de l'amiante a été engagé en 2005 sur les parties communes, mais n'a pas été terminé suite à la défaillance du prestataire. Quelques repérages complémentaires ont été effectués en 2008 et 2010 dans le cadre des réhabilitations, mais une vingtaine d'opérations n'ont toujours pas été diagnostiquées.* »

« *Les obligations relatives au constat de risque d'exposition au plomb et au traitement des parties communes ne sont pas respectées. Le repérage de la présence de plomb dans les 1 697 logements construits avant 1949 n'a pas été réalisé.* »

Ces manquements peuvent être considérés comme importants dans la mesure où le plomb et l'amiante constituent deux enjeux sanitaires dans le parc social.

L'OPH Seine Ouest Habitat (92), lui, « *n'est pas en mesure de communiquer de manière précise le taux de réalisation des diagnostics énergétiques.* » A contrario, le parc d'ascenseurs est aux normes et les diagnostics amiante ont bien été effectués.

Plusieurs organismes excusent la non-réalisation des DPE en raison des coûts qu'ils représentent. C'est notamment le cas de l'OPH de Bobigny, de la société I3F.

Des logements indécents existent encore chez les bailleurs sociaux, pressés par la Miilos de réagir. A I3F (Ile-de-France) : « *Le patrimoine comprend un certain nombre de logements très anciens n'offrant pas des garanties suffisantes en termes de confort, d'hygiène et de sécurité. Les douches sont installées dans la cuisine dans certains logements situés à Montmorency et les sanitaires ne comportent pas de « lave-main ». Outre les questions d'hygiène et d'intimité, les risques en termes de sécurité mériteraient d'être évalués par la société. Des logements situés à Aubergenville ne disposent par ailleurs pas de sanitaires et pourraient potentiellement être qualifiés « d'indécents » au sens du décret n°2002- 120 du 30 janvier 2002.* »

Le bailleur répond certes qu'il s'agit de logements d'acquisition assez récente. Cependant, il ne sera pas acceptable très longtemps qu'une société HLM, qui plus est de grande taille, maintienne des logements en situation d'indécence.

L'OPH Logis Cévenol (30) n'a pas fait procéder à un repérage étendu de l'amiante et les dossiers amiante parties privatives n'ont pas été établis. « *Si en 1998 la société a fait réaliser une première détection qui n'a*

pas révélé de présence d'amiante, elle n'a pas engagé, en particulier sur les parties privatives, les actions imposées par les dispositions du décret susvisé. »

A l'OPH de Montpellier (34), « *Le nombre de personnes chargées de la surveillance de certains immeubles d'habitation est insuffisant au regard de la réglementation. Il est rappelé qu'en application de l'article R. 127-1 du CCH, les bailleurs doivent affecter un gardien par tranche de 100 logements dans les immeubles collectifs situés soit dans une ZUS, soit dans une commune dont la population dépasse 25 000 habitants ou qui est comprise dans une aire urbaine d'un seul tenant regroupant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants. » 7 résidences ne respectent pas cette obligation. »*

Sur ce point, les rapports Miilos pointent souvent un simple manque de formalisme dans les diagnostics ou parfois des manquements concrets susceptibles d'avoir un impact sur la santé des locataires. En tout état de cause, on est en droit d'attendre une gestion plus rigoureuse de ces questions de la part d'organismes professionnels qui, à l'inverse de petites copropriétés par exemple, disposent de moyens humains et financiers pour faire face.

A signaler !

Le contrat de location de la SA HLM Vallée du Thoré (81) est incomplet et comporte des clauses abusives ou illicites :

« Deux clauses sont contraires à la recommandation n° 2000-01 du 17 février 2000 de la commission nationale des clauses abusives :

- la clause prévue à l'article 8-A (§ 9) exonérant le bailleur de sa responsabilité pour les «troubles ou dommages subis par le locataire du fait des autres locataires, occupants de l'immeuble ou de toute autre personne »,

-la clause 8-A (§ 1) obligeant le locataire à « tenir les lieux constamment garnis de meubles et objets mobiliers en quantité et valeur suffisantes pour garantir le paiement du loyer et des charges » qui fait double emploi avec le dépôt de garantie.

Enfin, l'état des risques naturels et technologiques n'est pas joint au contrat. »

Malgré les remarques de la Miilos sur le fait que ces clauses soient illicites pour la première, abusive pour la seconde, la société les maintient. A suivre...

Conclusion : se servir des rapports de la Miilos dans l'intérêt des locataires

La CLCV propose aux parties prenantes du secteur de mieux tirer profit des inspections de la Miilos.

Outre leur mise à disposition du public, il s'agit notamment :

- d'améliorer la gouvernance par une meilleure information et formation du conseil d'administration ; de donner aux administrateurs les moyens d'une expertise indépendante.
- d'interdire de façon réglementaire les pratiques de gestion active de la dette quand le bailleur a normalement accès au fonds du livret A.
- de veiller à la disparition définitives des loyers, ou augmentation des loyers, au-delà des plafonds légaux.
- d'améliorer le dispositif de régularisation des charges et de respecter le principe des accords locatifs avec les représentants des locataires.
- de se saisir des cas de logements hors normes sur des questions de sécurité ou de santé. Engager une démarche de qualité formelle.
- de s'appuyer sur des bonnes pratiques locales soulignées par la Miilos pour favoriser leur généralisation.

La place des représentants des locataires doit par ailleurs être renforcée. Une des formules consisterait à ce que ces représentants siégeant dans les conseils d'administration et de concertation locative soient systématiquement entendus par la MIILOS lors des visites de contrôle.

L'ensemble de ces mesures doivent être envisagées avec les associations de locataires dont les représentants ont été élus par les habitants.

Liste des rapports des organismes HLM étudiés

Département	Organisme
02	OPH Habitat Saint Quentinnois
12	OPH de Décazeville
13	SA HLM Famille et Provence
13	SOGIMA
16	SA HLM Le Foyer
18	OPH du Cher
22	OPH Guingamp Habitat
29	SA HLM Armorique Habitat
30	OPH Logis Cévenols
31	OPH Habitat Toulouse
34	OPH Béziers Méditerranée Habitat
34	OPH de Montpellier - ACM
35	SA HLM Aiguillon Construction
49	SA HLM Gambetta Locatif
54	OPH de Lunéville
56	OPH de la communauté d'agglomération du pays de Lorient - CLAH
63	OPH de Clermont-Ferrand - Logidôme
69	OPAC du Rhône
75	SA HLM Immobilière 3F
81	SA HLM Vallée du Thoré
86	SA HLM régionale de Poitiers
92	SA HLM Maison des élèves de l'école centrale des arts et de la manufacture
92	SEM du Fond des Groux
92	OPH Seine Ouest Habitat
93	OPH de la ville de Bobigny
93	OPH de la ville d'Aubervilliers
93	OPH de Rosny-sous-Bois
93	SEMIPFA
93	SEMISO
95	SA HLM Le logis social du Val d'Oise