



## **La gouvernance et la gestion des HLM**

### **La CLCV rend publics 67 rapports d'inspection du logement social**

#### **Synthèse**

**- Permettre le débat : la CLCV rend publics les rapports d'inspection du logement social**

Les bailleurs sociaux font l'objet d'un contrôle par un corps dédié, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos). Contrairement à la Cour des comptes, ces rapports ne sont pas publics mais seulement « communicables ». Avec beaucoup de difficultés, la CLCV a obtenu 67 rapports d'inspection de bailleurs élaborés en 2013 par la Miilos. Nous avons en effet essuyé un premier refus de la Miilos, puis nous avons saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui a rendu un avis favorable. La Miilos a refusé une seconde fois et, suite à une deuxième intervention de la CADA, la communication des documents a finalement été acceptée. Si une association qui compte plus de 400 administrateurs locataires HLM a autant de mal à obtenir ces documents, il est probable que cela soit encore plus difficile encore pour un locataire ou tout citoyen agissant de façon individuelle.

Les organismes HLM remplissent une mission d'ordre public. De ce fait, il est indispensable que les rapports concernant leur gestion soient accessibles à un large public, dont leurs locataires.

**Notre association demande ainsi que les rapports de la Miilos soient mis en ligne comme le font la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes pour les autres services publics locaux.**

La CLCV produit ici une analyse de ces rapports au regard de l'intérêt des habitants. Elle met aussi en ligne sur son site Internet l'ensemble de ces rapports afin qu'ils soient à la disposition des locataires et du public.

## - **La question de la gouvernance**

Les rapports que nous présentons montrent que la gouvernance des bailleurs est très perfectible. Notamment les conseils d'administration, et ainsi les représentants des locataires à ce conseil ne sont pas suffisamment informés et associés aux décisions. Ces défauts de gouvernance ont des conséquences concrètes : dans certains organismes HLM, des emprunts sont contractés avec imprudence sur les marchés financiers, des conflits d'intérêt ne sont pas prévenus, des mises en concurrence ne sont pas effectuées et les rémunérations des dirigeants sont déplafonnées sans contrôles. Plus généralement, on court toujours le risque qu'un conseil d'administration ne devienne qu'une chambre d'enregistrement.

La lecture des rapports et la pratique concrète de notre association soulèvent deux difficultés appelant des mesures. Il y a parfois des défauts complets de transmission ou de mise au vote du conseil, défauts qui doivent disparaître. Le problème le plus profond, inhérent à beaucoup de conseils d'administration, tient au fait que les informations données sont trop parcellaires et que les administrateurs ne disposent pas d'une formation nécessaire pour participer de façon éclairée. Il s'agit à la fois des administrateurs représentants des locataires mais aussi des conseillers municipaux. Dans certains cas, la gouvernance reste l'affaire de la direction générale et du bureau sans passer par le conseil d'administration.

D'autres organisations (les conseils d'administration des grandes entreprises, les comités d'entreprises) ont en partie pallié ces difficultés en organisant pour les administrateurs des formations préalables ou des journées particulières faisant un point sur un sujet avant une séance de conseil. Le recours à des experts indépendants à l'initiative des représentants des locataires, sur le budget des organismes HLM, reprendrait un modèle qui a fait ses preuves dans les comités d'entreprise.

Parce que la gouvernance du logement social doit être effective, la CLCV demande une très nette amélioration de la formation des administrateurs ainsi qu'une présentation plus approfondie et pédagogique des dossiers importants mis au vote. Cette formation et ces débats plus approfondis sur la gestion des organismes doit ainsi passer par un élargissement des compétences des conseils de concertation locative.

## - **Prévenir des pratiques dommageables pour les locataires**

Dans un certain nombre d'organismes HLM, minoritaires il est vrai, les rapports soulignent des pratiques directement dommageables pour les locataires : les plafonds de loyer (OPH Eure par exemple) et les niveaux d'augmentation de loyer (OPH Malakoff) ne sont pas respectés, certains logements ne sont pas aux normes y compris en matière de sécurité (OPH Clichy habitat), quand d'autres bailleurs sont très en retard sur l'éradication de l'amiante (OPH de Seine-Saint-Denis).

La mise en place systématique d'une démarche de qualité faciliterait notamment le respect des normes de sécurité et de confort.

## - Tirer les leçons des « emprunts toxiques »

Pour gérer leur dette, un nombre substantiel de bailleurs (SA HLM Batigère Nord Est en Lorraine, Neolia dans le Doubs, l'OPH Lyon Habitat par exemple) a eu recours à des produits structurés et à des « swaps » de taux qui ont évolué de façon très désavantageuse, prenant alors l'appellation d'emprunts toxiques. Si cette pratique n'engage qu'une faible part de l'encours total de dette, la somme des pertes, qui n'est pas encore calculée, sera substantielle et de fait impactera les marges de manœuvre du logement social.

La pratique de gestion active de la dette consiste à avoir recours à des instruments souvent sophistiqués pour chercher à obtenir des conditions d'emprunts à un taux plus bas. La contrepartie à ce taux plus bas est une prise de risque, souvent sous-estimé par les intéressés, et ce risque s'est exprimé lors de la crise de 2008. Des bailleurs qui pensaient pouvoir bénéficier de taux attractifs ont alors fini par avoir des dettes à des taux de 7-8 % et parfois plus de 10 %.

Le recours à ces pratiques, souvent sans consultation réelle du conseil d'administration<sup>1</sup>, est d'autant plus incompréhensible que les bailleurs sociaux bénéficient d'un accès au fonds du livret A à des taux plus bas que le marché. Ce dispositif leur permet d'avoir déjà, sans risque, un taux préférentiel (environ un point en dessous du marché). Vouloir un taux encore plus bas en ayant recours à des produits sophistiqués amène alors des prises de risques élevées qui n'ont pas lieu d'être pour un gestionnaire d'une mission publique qui plus est à caractère social.

Si les banques (Dexia, Caisse d'Epargne, etc) qui ont fait la promotion de ces instruments portent une forte responsabilité, les dirigeants des bailleurs sociaux n'auraient pas dû céder à ces sirènes. La CLCV demande un renforcement de la gouvernance sur les questions de financement et de placement. L'accès privilégié aux fonds du livret A doit permettre de bannir les pratiques de « gestion active de la dette » (recours aux marchés financiers). La loi de régulation bancaire de 2013 prévoit un encadrement des pratiques pour les collectivités et services publics locaux mais qui reste non pertinent pour les HLM où l'accès au fonds du livret A doit pouvoir permettre de ne pas se tourner vers les marchés financiers.

**L'association revendique ainsi qu'une disposition réglementaire prohibe la gestion active de la dette dans le champ du logement social.**

## - Améliorer la gestion pour maîtriser les coûts

Les rapports de la Miilos proposent de nombreuses pistes pour une meilleure maîtrise des coûts. Par exemple, les groupes réunissant plusieurs SA HLM (bailleurs sociaux privés) ont recours à des sous-traitances internes dans des conditions qui peuvent être parfois économiquement désavantageuses pour les locataires. D'autres, comme la société d'économie mixte, la Régie immobilière de la Ville de Paris, ont vu leur coût interne croître de façon trop importante.

---

<sup>1</sup> Selon les rapports Miilos étudiés, plusieurs bailleurs ont fait valider par leur CA ces emprunts a posteriori ou sans avoir donné un volume d'information suffisant.

**La CLCV demande que les bailleurs sociaux aient recours au principe de l'audit indépendant qui vienne mesurer la pertinence des différentes solutions de sous-traitance, ces audits devant bien entendu être présentés en conseil d'administration.**

**- Sur les attributions : de nets progrès mais quelques cas problématiques**

Les rapports Miilos notent des progrès dans la politique d'attribution des logements (moins d'irrégularités, destination sociale plus affirmée). Certains bailleurs restent problématiques comme à Issy les Moulineaux où la part des locataires à très bas revenus est environ deux fois inférieure à la moyenne francilienne des HLM.

**- Aussi de nombreux points positifs**

Les rapports montrent les nombreux points positifs dans l'activité des bailleurs que ce soit, selon les cas, dans l'entretien des logements, la maîtrise des coûts et des charges, l'attribution sociale des logements ou l'engagement dans la rénovation thermique. **Autant de points positifs inscrits dans les rapports que nous rendons publics qu'il convient de signaler et qui doivent être partagés et analysés par les bailleurs comme autant de bonnes pratiques.**

**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.
- Se saisir des cas de logements hors normes sur des questions de sécurité ou de santé. Engager une démarche de qualité formelle.
- S'appuyer sur des bonnes pratiques locales soulignées par la Miilos pour favoriser leur généralisation.

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

## Partie 1 : le contexte

### Des loyers de moins en moins soutenables Une tension économique sur le financement du logement 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 l'intermédiaire de ses 422 administrateurs élus par les locataires, la CLCV a pu mesurer plusieurs évolutions du secteur qui remettent en cause certaines idées reçues. Il apparaît notamment que :

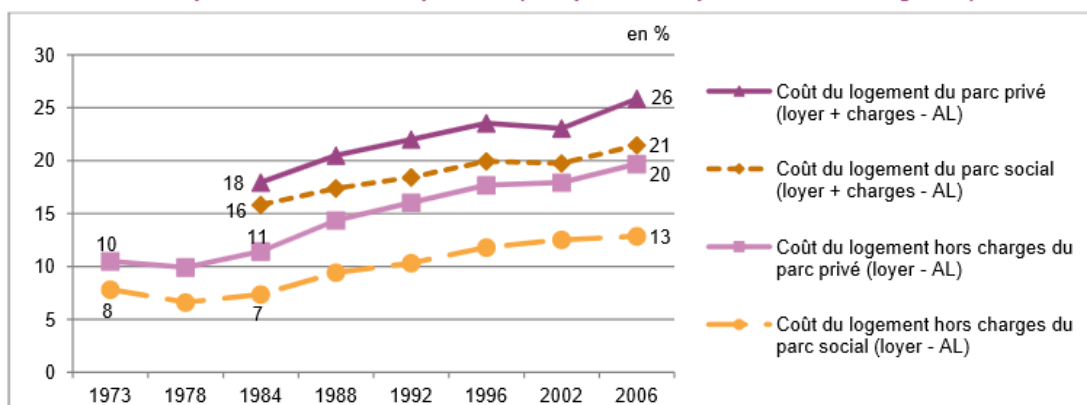
- Si le logement social joue un rôle essentiel d'amortisseur de la crise du logement, la concomitance de l'augmentation des loyers et charges, de nouveaux logements au coût plus élevé et la précarisation économique des locataires ont fait apparaître un problème de soutenabilité des loyers HLM.
- Le désengagement progressif des pouvoirs publics peut remettre en cause le financement de la construction du logement social. Cela amène le bailleur à mobiliser les fonds propres poussant ainsi à la hausse les loyers.
- Les coûts de production du logement social, comme dans le parc privé, ont augmenté du fait de la forte croissance conjointe des prix du foncier et du coût de construction.
- Si la situation est hétérogène, certains bailleurs sociaux ont connu une trop forte croissance de leurs coûts d'exploitation.

Dans son rapport général de 2012, la Miilos résumait parfaitement l'état des lieux du logement social : le secteur est *« 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 »*.

#### - **Des loyers HLM de moins en moins abordables**

Le principe du « loyer modéré » dans un contexte où les loyers du parc privé ont beaucoup augmenté, pourrait laisser penser que la dépense de logement est très soutenable pour les locataires HLM. Cette opinion doit être sérieusement nuancée. Le graphique ci-après issu des bilans ministériels montre l'évolution du taux d'effort des locataires (le coût du logement en fonction du revenu et en tenant compte des aides au logement). Il apparaît que ce taux a augmenté de façon substantielle pour les locataires du parc social, certes moins que dans le parc privé, et que les aides au logement n'ont pas empêché ce taux d'effort de croître. Ce bilan ministériel ne dispose pas de données récentes mais tous les experts et praticiens s'accordent sur une augmentation continue du taux d'effort des locataires HLM ces dernières années, 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 privé sont plus élevés que ceux du parc social, les charges sont quant à elles plus faibles dans le parc privé. Les charges récupérables sont strictement listées par un décret<sup>2</sup>. Ces dernières années, les charges du secteur social ont eu tendance à augmenter. Le dispositif des accords collectifs<sup>3</sup> permet 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...

Il s'avère aussi que la soutenabilité des loyers HLM devient plus difficile ces dernières années, premièrement à cause de la dégradation des revenus particulièrement marquée chez ces locataires. En d'autres termes, les loyers du logement social ont augmenté moins vite que ceux du logement privé mais les revenus des locataires HLM se dégradent plus vite que la moyenne nationale.

Si ce décrochage est très patent depuis la crise de 2008, il obéit aussi à une tendance plus structurelle. Depuis 30 ans, les caractéristiques des locataires du parc social se sont en effet modifiées. En 1973, les revenus des locataires du parc social étaient comparables à la moyenne des revenus des Français, ils ne représentent plus que 69 % du revenu moyen en 2006. 40 % d'entre eux appartiennent aux 25 % des ménages les plus modestes en 2006, alors qu'ils n'étaient que 16 % en 1973<sup>4</sup>. Ce recentrage du parc social sur des ménages moins aisés 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 depuis une décennie, les prestations sociales liées au logement augmentent moins vite que le coût du logement, ce qui a une incidence particulière en HLM.

<sup>2</sup> Décret n°87-713 du 26.08.87

<sup>3</sup> Article 42 de la loi n°86-1290 du 23.12.86

<sup>4</sup> « Dossiers Solidarité et Santé, Trente ans d'évolution des dépenses de logement des locataires du parc social et du parc privé », DRES, juillet 2014

Pour conclure sur ce point, si le logement social joue très utilement sa fonction d'amortisseur de la flambée des prix de l'immobilier, cette fonction est aujourd'hui rendue plus précaire. L'augmentation du loyer et des charges pour un public qui subit plus fortement que les autres la crise économique renforce le problème de soutenabilité de certains loyers HLM. 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. Certains d'entre eux ne sont ainsi pas accessibles aux ménages bénéficiaires du FSL.

#### - **L'augmentation du coût de production du logement social**

Le prix de revient des opérations de logement social a en effet fortement augmenté au cours des dix dernières années (+ 85 % entre 2000 et 2011 pour une inflation de + 19 % selon l'Union sociale de l'habitat), du fait de la hausse des prix fonciers et immobiliers 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 logements 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. »<sup>5</sup>.

On signalera enfin une problématique d'attribution de compétence, au sens où les bailleurs sociaux sont de plus en plus amenés à assumer sur leur budget la prise en charge d'opérations qui ne relèvent pourtant pas du logement social. Par exemple, les bailleurs sont de plus en plus sollicités pour la réfection de voirie ou d'autres ouvrages urbains à proximité immédiate des HLM. Il ne viendrait pourtant pas à l'idée de demander à une copropriété d'assumer la construction et l'entretien du trottoir qui la jouxte.

Ce phénomène qui n'a jamais fait l'objet d'un chiffrage global s'explique probablement par le fait que « les lignes budgétaires » des bailleurs sociaux sont facilement mobilisables par les pouvoirs publics sans effet très direct sur la fiscalité locale, par exemple. Le ponctionnement des budgets annexes, moins visible, par les collectivités locales est un phénomène qui a déjà pu être constaté dans d'autres services publics (l'eau, le chauffage urbain, etc). Il reste que cette pratique pose un problème de principe et vient alourdir de façon contestable les charges de fonctionnement des organismes, donc le financement demandé aux locataires.

#### - **Augmentation des coûts qui 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 m<sup>2</sup> 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 est difficile, selon les bailleurs, de construire des logements des régimes d'aides PLAI et PLUS dans ces secteurs, sauf à obtenir une aide importante des collectivités locales pour équilibrer les plans de financement.

---

<sup>5</sup> *Des logements trop chers en France, une stratégie pour la baisse des prix.* Terra Nova, 22 avril 2014.

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

Dans ce contexte de surcroissance des coûts, il apparaît que le financement des nouveaux logements sociaux mobilise de plus en plus les ressources des locataires. Le tableau ci-après expose le plan de financement moyen de la construction de logement social courant (le PLUS) en 1999 et en 2011. Le fait marquant tient à la mobilisation accrue des fonds propres qui représentaient seulement 2 % en 1999 contre 14 % en 2011. Ainsi, les bailleurs doivent constituer plus d'excédents sur les loyers pour financer les nouveaux logements.

PLAN DE FINANCEMENT PLUS EN % DU PRIX DE REVIENT DE 1999 A 2011		
	1999	2011
Subvention Etat	6 %	2 %
Prêt ou subvention 1% Logement <sup>(1)</sup>	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 de l'habitat, qui 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'Etat<sup>6</sup> mais qui est compensé par les collectivités locales. Le caractère factuel du désengagement public est donc un sujet à débat.<sup>7</sup>

Du coup, la montée en puissance de recours aux fonds propres ne peut pas globalement s'expliquer que par la baisse des concours publics mais aussi par moindre recours à l'emprunt. Cependant, les acteurs de terrains s'accordent pour souligner le désengagement des pouvoirs publics.

Dans l'absolu, on peut juger comme une prudence positive le fait de moins s'endetter. Cependant cette politique s'effectue au détriment des locataires puisque les bailleurs sont amenés à accroître les loyers pour constituer ces fonds propres. On signalera notamment qu'à l'heure actuelle, les conditions d'emprunts sont favorables (taux très bas) notamment pour des acteurs institutionnels qui bénéficient de facto de la garantie publique.

<sup>6</sup> Ce désengagement concerne l'aide directe à la construction. On notera par ailleurs qu'il existe des soutiens de nature fiscale : de 2 milliards de dépenses fiscales rattachables (TVA à taux réduit, exonération de taxe foncière), les subventions de collectivités locales et d'Action logement (ancien 1 % logement financé par les entreprises) et la mobilisation de ressources de la Caisse des dépôts et consignations.

<sup>7</sup> Dans son rapport général 2012, la Milos estime, mais sans l'étayer, qu'il y a bien une baisse des aides publiques.



Plusieurs facteurs peuvent expliquer un moindre recours à l'emprunt et les explications doivent probablement varier selon chaque acteur. Dans certains cas, le bailleur estime être déjà très endetté et, logiquement, souhaite financer la construction de nouveaux logements par d'autres moyens. Dans d'autres cas, il est probable que le recours à un moindre endettement soit la résultante d'une politique managériale (on fait des excédents) mais qui profite plus au bailleur qu'aux locataires en soi.

En tout état de cause, la profession devrait avancer des éléments d'explications sur cet effet de vase communicant entre le moindre recours à l'emprunt et le plus grand recours aux ressources propres (ie celles des locataires). Il s'agit d'une tendance lourde qui se généralise et semble prendre de l'ampleur.

S'il venait à s'installer plus encore, ce modèle est problématique pour la CLCV :

- 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 supportables pour les occupants. Contrairement aux idées reçues, la quittance de nombreux locataires HLM en temps de crise touche un plafond de solvabilité.
- Fondamentalement, ce modèle tend à installer une philosophie de mutualisation au sens où les locataires HLM « installés » sont amenés à financer les nouveaux logements HLM. Cette philosophie nous semble dangereuse au sens où elle laisse les habitants de logement social « se débrouiller entre eux » dans un domaine qui doit rester dans le champ de la solidarité nationale.
- **La question de la gestion des HLM**

S'inquiéter de l'équilibre économique du logement social et de ses répercussions pour les locataires ramène à se pencher sur la gestion des organismes HLM. En effet, le débat professionnel et institutionnel est très dense quant au financement apporté à la filière pour construire, mais aborde peu la maîtrise concrète des coûts par les acteurs.

Cette question est l'un des thèmes principaux abordé par notre analyse ci-après des rapports Miilos.

## **Partie 2 : La synthèse de 67 rapports d'inspection de bailleurs par la Miilos en 2013**

### **I- Présentation de l'étude : contexte, champ et méthode**

#### **A) La CLCV agit pour rendre publics les rapports d'inspection de la Miilos**

La Miilos (Mission interministérielle d'inspection du logement social) est chargée du contrôle et de l'évaluation des organismes gérant du logement social, qu'ils soient privés ou publics.

L'objet du contrôle est de vérifier l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat et le respect par les organismes contrôlés des dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur mission de construction et de gestion du logement social. La Miilos contrôle également l'application des conventions donnant droit à l'aide personnalisée au logement. Cette mission joue un rôle parallèle à celui de la Cour des comptes. Cette dernière contrôle les comptes des collectivités locales, mais également ceux des établissements publics locaux (eau, déchets, etc) dont font partie les OPH et les SEM. La Miilos effectue environ 160 contrôles par an. Les inspecteurs de la Miilos mènent une inspection poussée puis rendent un rapport provisoire pour recueillir les observations des dirigeants de l'organisme concerné. Ils rédigent ensuite un rapport final qui est remis aux membres du conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme et qui nourrit, dans un second temps, le rapport général annuel de la Miilos.

Il existe cependant une différence notable entre la Cour des comptes et la Miilos. Si la première met les rapports en ligne sur son site Internet, la Miilos rend ses rapports « communicables » à tout un chacun, mais ils ne sont pas automatiquement rendus publics. Cette nuance est importante car le fait de devoir effectuer une demande réduit considérablement le nombre effectif de consultations publiques. Par ailleurs, le rapport annuel de la Miilos est strictement « général » au sens où il ne cite pas de cas particuliers comme le fait la Cour des comptes quand elle produit un rapport global sur des services publics locaux.

Tout en saluant la qualité technique des travaux de la Miilos, il faut ainsi regretter cette trop faible mise à disposition publique qui génère une culture professionnelle de « l'entre soi ».

La CLCV, association nationale reconnue représentative des locataires, (422 administrateurs élus par les locataires en 2010), et engagée depuis sa création pour la promotion du débat public, a demandé à la Miilos la communication de ses rapports établis au cours de l'année 2013 (entre le mois de janvier et de septembre date de notre requête). L'obtention desdits rapport fut assez difficile.

Dans un premiers temps, la Mission nous a formellement refusé cette communication principalement du fait que cette requête avait un caractère systématique (nous demandions tous les

rapports). La CLCV a alors saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Cette dernière a rendu un avis favorable. Malgré cet aval, la Miilos a persisté dans son refus. Suite à une parution publique de ce refus effectuée par la CLCV et aux protestations émanant de la CADA, la Mission nous a ensuite transmis les rapports demandés.

La CLCV souhaite qu'à l'avenir, la communication des rapports par la Miilos soit plus aisée. Plus fondamentalement, nous souhaitons que les rapports de la Miilos soient rendus publics de la même manière que ceux de la Cour des comptes (mise en ligne sur le site Internet en respectant l'anonymat des personnes).

## **B) Le champ des organismes HLM étudiés**

Nous avons obtenu 67 rapports effectués par la Miilos entre janvier et septembre 2013. Ces organismes constituent un échantillon assez représentatif.

A titre descriptif, cet échantillon regroupe :

- 21 sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM) ;
- Une société par actions simplifiée (SAS) ;
- Une société anonyme non-HLM (SA) ;
- 6 sociétés d'économie mixte (SEM) ;
- 25 offices publics de l'habitat (OPH) ;
- 6 associations ;
- 5 sociétés coopératives de production d'HLM (SCP) ;
- Une société intercommunale de construction (SIC) ;
- Une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) ;
- 24 bailleurs, parmi les SA HLM, OPH et SEM, comptent au moins un administrateur CLCV ;

Notre analyse ne porte pas sur 16 des dossiers qui correspondent à des organismes ayant le statut de bailleur social mais présentant certaines spécificités (petite taille) et un objet différent d'un organisme HLM classique : action concentrée sur la gestion de centres d'hébergement, de foyers ou de résidences sociales.

Ainsi, nous retenons 51 organismes dans notre analyse dont la liste exhaustive est présentée en annexe du document.

## **C) La méthode de synthèse**

Nous avons retenu la méthodologie d'analyse suivante :

- Nous suivons la structure des rapports Miilos. Notre analyse nous a amenés à développer les thèmes qui nous importent le plus en tant qu'association représentative des locataires : notamment la gouvernance et le management, le coût du service et la politique d'attribution des logements. Les analyses des organismes concernés sont resituées dans un contexte plus général. Ainsi, nous rappelons pour chaque thème les constats généraux des récents rapports annuels de la Miilos.

- Une recherche d'objectivité dans l'analyse des rapports. Nous avons tenu premièrement à citer autant que possible les rapports de la Miilos pour retranscrire fidèlement les positions de cette instance. Par ailleurs, notons que le rôle de la Miilos l'amène nécessairement à insister sur tous les aspects problématiques du fonctionnement des bailleurs. Ainsi, nous essayons de rendre compte de la réalité de l'impact de ces dysfonctionnements pour les locataires (*i.e.* une faute de nature administrative peut être commise, ce qui est condamnable, sans être néfaste pour les résidents). Enfin nous soulignons aussi les points positifs.
- Dans un souci de transparence, nous mettons en ligne sur notre site Internet l'intégralité des rapports reçus et étudiés.

#### **D) Un prolongement de l'analyse à l'aide des rapports de la Cour des comptes**

Comme indiqué supra, la Cour des comptes inspecte elle aussi la situation des bailleurs sociaux. Nous avons donc étudié les rapports de la Cour des comptes publiés en 2013 sur le fonctionnement de 12 OPH. Nous enrichissons ainsi nos observations lorsque l'analyse de la Cour des comptes fait apparaître une tendance non relevée à la lecture des rapports Miilos.

## **II- Les résultats de la synthèse des rapports Miilos**

### **A) Gouvernance**

Cette section présente le fonctionnement des instances dirigeantes des organismes. L'application des bonnes règles de gouvernance importe à plusieurs titres. Il s'agit de s'assurer que le Conseil d'administration est normalement informé et associé à ces décisions, sachant qu'il comprend des représentants élus des locataires et, dans les OPH, des élus des collectivités (voir annexe 6, sur la composition des conseils). Par ailleurs, une bonne gouvernance doit prévenir des dysfonctionnements, notamment dans le domaine de la gestion ou des situations de conflits d'intérêts.

Tout d'abord, la Mission constate que, sur le panel étudié, les conseils d'administration ou de surveillance de 17 organismes ne bénéficient pas de toute l'information nécessaire pour statuer en connaissance de cause, ce qui est une proportion assez importante. Le point consacré aux emprunts toxiques illustre malheureusement parfaitement les conséquences de cette sous-information.

Un problème récurrent de gouvernance concerne les rémunérations de dirigeants des bailleurs sociaux, car les sommes distribuées sont parfois disproportionnées et parce que les règles de gouvernance sont trop souvent contournées. Ces difficultés sont soulevées à maintes reprises par la Miilos. Le rapport général de 2012 stipule : « *Dans les rapports de contrôle de l'année 2012, les constats concernant des irrégularités portant sur la rémunération et les indemnités perçues par les dirigeants d'organismes de logement social (OPH, sociétés d'HLM et sociétés d'économie mixte - SEM - de construction et de gestion de logements sociaux) sont en augmentation.* » (p.15)

La Mission rappelle que « *Le cadre juridique applicable aux dirigeants d'organismes du secteur HLM se caractérise par une certaine liberté de gestion. Cependant, il convient de ne pas perdre de vue les règles d'ordre public applicables en matière de gouvernance (notamment en matière de rémunération et d'indemnités, d'attributions du CA et de cumul de fonctions). Ces règles s'imposent aux organismes de logement social investis d'une mission d'intérêt général et bénéficiant de fonds publics.* » (p.21)

Pour les rapports obtenus de l'année 2013, les constats sont les suivants :

- Pour 15 bailleurs du panel, la Miilos relève des irrégularités dans le contrat du directeur général (DG) ou d'autres dirigeants, le plus souvent dans l'attribution d'une rémunération variable. Dans certains cas, la rémunération des personnes visées n'a pas été votée par le CA ;
- Les dirigeants des foyers de Seine-et-Marne n'ont pas déclaré leur patrimoine alors qu'ils le devaient, l'information mise à disposition du CA est insuffisante, la rémunération du DG n'est pas votée par le CA et ce dernier manque d'information sur le périmètre exact des fonctions occupées par le DG ;
- Le fonctionnement des instances dirigeantes de Logiseine est également perfectible : le conseil de surveillance n'a pas voté les rémunérations des membres du directoire ;
- Concernant Batigère Nord-Est, un ancien dirigeant licencié a perçu une gratification de 200000€ non votée par le CA lors de son départ ;
- On notera enfin que 3 bailleurs proposent des défraiements potentiellement abusifs aux administrateurs et 3 bailleurs ont accordé des indemnités de départ très généreuses (plus de 100 000€) à certains de leurs hauts cadres.

Ce travers apparaît également à la lecture des dossiers de la Cour des comptes où 3 cas notables (sur 12 bailleurs) d'irrégularités dans le contrat d'un cadre dirigeant sont à signaler.

Un autre point sensible concerne le cumul de mandats sociaux et la gestion des conflits d'intérêts.

Pour les bailleurs, sous forme de SA appartenant à un groupe notamment, le dirigeant d'un organisme local peut cumuler d'autres mandats sociaux (des directions d'autres filiales locales ou de filiales ayant des activités transverses au sein du groupe). En soi, il peut être compris qu'un dirigeant de groupe immobilier intervienne sur plusieurs activités ou plusieurs établissements. Cependant, ces cumuls sont parfois très importants en nombre (logiquement, la direction d'un organisme local doit occuper à plein temps) et ledit cumul peut engendrer des conflits d'intérêts (en cas de transactions entre deux filiales ayant les mêmes dirigeants, par exemple).

Dans notre panel, cette pratique est minoritaire mais significative puisque chez 10 bailleurs, des personnes haut placées cumulent plusieurs postes importants dans différentes structures (mandats sociaux ou autres). C'est par exemple le cas au sein du groupe Batigère où certains administrateurs accumulent jusqu'à 27 mandats ! Ces cumuls concernent notamment le président du CA de Batigère Nord-Est. Dans une telle situation, il apparaît difficile de pouvoir éviter les conflits d'intérêts.

« *Le président du conseil d'administration de Batigère Nord-Est préside aussi le directoire de la SAS Batigère, société privée du secteur marchand. Ces fonctions exercées par la même personne*

*introduisent une certaine perméabilité entre le secteur HLM et le secteur marchand. L'illustration de ce mélange est la signature de la convention de licence de marque par une seule personne, le président, représentant la SAS Batigère d' une part et d'autre part, la SA d'HLM Batigère Nord-Est » (Rapport définitif Miilos n°2011-081 Février 2013, p 6-1).*

Autre exemple regrettable, celui de la SA « Jacques Gabriel » (Loir-et-Cher) où les représentants des collectivités locales prennent part aux votes du CA qui concernent des contrats avec lesdites collectivités<sup>8</sup>.

Ces questions paraissent bien moins prégnantes au niveau des OPH.

Un ultime point, à la frontière entre la gouvernance et la gestion économique, concerne la question de la mise en concurrence des fournisseurs : 17 organismes ne respectent pas les règles de mise en concurrence ou de transparence des contrats. Le chiffre peut paraître important mais, dans le détail des dossiers, il apparaît que le non-respect concerne majoritairement des problèmes de formalisme administratif. Si on compare à d'autres secteurs intervenant dans la gestion d'un service public (eau, déchets, chauffage urbain, etc.), les irrégularités significatives (qui ont un impact in fine pour l'utilisateur) sont ici assez relatives. Mais il y a tout de même quelques cas problématiques.

On déplorera ainsi que le bailleur parisien RIVP (régie immobilière de la Ville de Paris) n'observe pas les règles de la commande publique pour de nombreuses prestations. Notamment les marchés d'entretien courant, d'un montant substantiel (25 millions d'euros par an), ne sont pas remis en concurrence.

Batigère Nord Est a pour sa part donné mandat à 6 agences immobilières entre 2005 et 2010 dans le cadre de sa politique d'acquisition de logements. 7,1 millions d'honoraires ont été versés. Ces contrats n'ont donné lieu à aucune mise en concurrence. Le pourcentage de commissions versé à l'agence ayant la plus grosse part de ces contrats était de 4,05 % alors que les autres agences percevaient une commission plus standard de 2,5 %.

Concernant la SIGEM, « *La Miilos a constaté que la mission d'assistance à la tenue de la comptabilité confiée à la SARL X en 2004 avait été reconduite jusqu'en 2010 sans procédure de mise en concurrence. Il en va de même pour les mandats de commissariats aux comptes titulaire et suppléant (cf. § 5. 1). Par ailleurs, une convention de collaboration a été signée sans mise en concurrence entre l'organisme et l'un de ses anciens agents retraité, devenu auto-entrepreneur (NB : dans sa réponse l'organisme indique avoir effectué des mesures correctives)*» (Rapport définitif Miilos n° 2012-143 Septembre 2013, p 5-1).

---

<sup>8</sup> « *Par ailleurs de nombreuses transactions foncières entre Jacques Gabriel et la ville de Blois, administrateur, ou la SEM Grand Blois Développement, entité dans laquelle la ville de Blois a un intérêt, ont été systématiquement votées à l'unanimité. Il serait de bonne gestion que l'administrateur représentant la ville de Blois s'abstienne lors du vote de ces transactions* » (Rapport définitif Miilos n°2012-071 Janvier 2013, p 3-1).

Enfin, on signalera que l'OPH de la Meuse a versé « au MEDEF de la Meuse une cotisation annuelle en 2010 (2,4 KE) et en 2011 (2,3 KE) », la Miilos signalant que cette dépense est contraire à la mission d'un office public (un terme a été mis à cette pratique).

## **B) Coût du service et éléments financiers**

Nous pouvons globalement estimer que les rapports Miilos étudiés ne mettent pas en avant un problème massif de mauvaise maîtrise des coûts ou des plans de financements. Sur ce sujet encore, le logement social n'est pas dans sa globalité un mauvais élève.

Il reste bien entendu des points critiques qui appellent des mesures correctives et que nous pouvons regrouper en trois catégories : les coûts de gestion, les liens de coopération renforcés entre certains bailleurs et les emprunts toxiques.

### **1) Coût de gestion**

Le rapport général 2012 de la Miilos souligne que « *La maîtrise des coûts de gestion semble meilleure dans les OPH, dont le patrimoine est plus concentré géographiquement, que dans les SA d'HLM.* » (p.62)

Il remarque aussi que « *Si le montant élevé des coûts de gestion est compréhensible dans les structures de petite taille, dans lesquelles il n'y a pas d'économies d'échelle, force est de constater que de nombreux organismes de plus de 10 000 logements ont des coûts de gestion élevés.* » (p.62)

Les coûts de gestion indiqués ici ne couvrent pas les dépenses d'entretien courant. Ils correspondent donc essentiellement aux frais généraux et aux frais de personnel. Ils sont à mettre en perspective avec la ou les zones d'implantation géographique du bailleur (coût du foncier, présence et/ou concurrence possible des entreprises...), l'âge de son patrimoine qui va nécessiter plus ou moins d'entretien, la taille de l'organisme, etc. :

- Coût de gestion au logement inférieur à 900 € (7 bailleurs) ;
- Coût de gestion au logement compris entre 900 € et 1200 € (28 bailleurs) ;
- Coût de gestion au logement supérieur à 1200 € (14 bailleurs) ;
- Coût de gestion au logement (médiane des SA d'HLM de province en 2010) : 1030 € ;
- Coût de gestion au logement (médiane des SA d'HLM d'Île-de-France en 2010) : 1350 € ;
- Coût de gestion au logement (médiane des OPH de province en 2010) : 940 € ;
- Coût de gestion au logement (médiane des OPH d'Île-de-France en 2010) : 1230 €.

Dans notre panel, nous constatons, comme dans le rapport général de la Miilos, que les coûts médians sont nettement plus élevés en région parisienne et pour les SA d'HLM. Ainsi, il semble plus judicieux d'effectuer les comparaisons entre organismes à localisation et statut (OPH ou SA) donnés.

La SA Gournaisienne d'HLM est la SA de province qui a le coût de gestion au logement le plus faible (773 € en 2012) alors que la SA « Le Cottage Social des Flandres » est la plus dispendieuse (1656 € par logement en 2011). Les OPH de province sont beaucoup plus homogènes : l'OPH « Habitat Eurélien » a le coût de gestion au logement le plus faible (823 € en 2011) et l'OPH d'Avignon le coût le plus

élevé (1262 € en 2010). Parmi les OPH d'Ile-de-France, Antony Habitat affichait un coût de gestion de 885 € par logement en 2011) là où l'office de Seine-Saint-Denis subissait un coût beaucoup plus élevé, à 1346 € par logement la même année.

Ces comparaisons de ratio appellent deux réserves. Premièrement, un coût élevé peut provenir d'une meilleure qualité de service. Cette réserve est très importante mais n'invalide pas le principe de comparer des coûts de gestion. Nous ne stigmatisons pas définitivement un bailleur dont ce ratio est plus élevé que la moyenne mais il lui revient de justifier alors d'une meilleure qualité de service. Deuxièmement, les frais de gestion peuvent aussi dépendre du degré d'intériorisation ou d'externalisation des activités. Normalement, l'agrégat des coûts de gestion présenté dans chaque rapport inclut le coût des dépenses externalisées. Mais nous ne pouvons pas exclure, les rapports de la mission étant quelque peu imprécis sur ce point, que, dans certains cas, la ligne des coûts de gestion n'intègre pas tous les frais et gêne les comparaisons. Ce sujet mériterait une présentation plus claire de la part de la Miilos.

Dans quelques cas de figure, la mission a aussi pu relever des hausses significatives des frais de personnels. Le cas de la RIVP (Paris) en est une bonne illustration :

Ce bailleur présente un coût de gestion par logement de 2240 euros ce qui est bien supérieure à la moyenne francilienne (1230 euros). Deux facteurs expliquent, sans le justifier, ce surcoût. D'une part le bailleur verse à la Ville de Paris et à l'AP HP (hôpitaux de Paris) des redevances très élevées (elles représentent 17 millions par an et 15 % du coût de gestion) ce qui devrait amener une explication de la Ville de Paris.

Par ailleurs, la Mission note que *« les frais de personnel déjà élevés augmentent sur toute la période »* :

*« De 2008 à 2011, le montant des frais de personnel a augmenté de 24 % alors que les effectifs ont crû seulement de 1,9 % sur la même période passant de 1 087 à 1 108 salariés. Cette augmentation s'explique pour partie par des facteurs exogènes à la politique de la RIVP : (application de la convention collective des gardiens d'immeubles, etc) [...] Mais elle est également imputable à des décisions de gestion (harmonisation par le haut des régimes statutaires des gardiens historiques de la RIVP, forte hausse de l'intéressement)»* (Rapport définitif Miilos n°2012-147 Juillet 2013, p 26-1).

D'une manière générale, les rapports de la Miilos ne paraissent pas aussi tranchés dans leurs conclusions que ceux de la Cour des comptes sur la question des coûts de gestion : si des ratios sont bien calculés, la mission ne propose pas un avis très définitif. On peut notamment s'interroger sur les bailleurs de grandes tailles, qui bénéficient d'économies d'échelles, dont la répercussion à la baisse sur les loyers n'est pas forcément évidente (la RIVP étant un bon exemple).

## **2) Les liens de coopération renforcés entre bailleurs**

Une tendance de fond des bailleurs sociaux consiste à rationaliser leur gestion et à réaliser des économies d'échelles par deux moyens : le regroupement des structures locales et la mutualisation des moyens.



Dans son rapport général 2012, la Miilos explique que « *Les modalités de coopération au sein des groupes HLM sont extrêmement diversifiées. Y coexistent des modalités spécifiques au secteur HLM (société de coordination, mise en gérance de patrimoine entre organismes HLM) et des modalités applicables à toutes les formes de sociétés (GIE, mise en commun de moyens, prêts de personnel, redevances de marque, etc.).* » (p.79)

Dans notre panel 2013, 21 organismes, principalement des SA, ont des liens renforcés avec d'autres organismes. Ces liens peuvent prendre des formes multiples et qui se recoupent parfois : les SA et les OPH peuvent appartenir à un groupement d'intérêt économique (GIE) ou signer des conventions de coopération. De surcroît, les SA peuvent appartenir à un groupe (comme le réseau Batigère) ou à un collectif interprofessionnel du logement (CIL). Il ressort des remarques de la Miilos que ces relations inter-bailleurs ne respectent pas toujours les règles de la commande publique et du CCH (Code de la Construction et de l'Habitat) ce qui peut occasionner des irrégularités et des surcoûts.

Cette volonté de mutualiser les moyens peut obéir à des objectifs rationnels (économies d'échelle, meilleur pouvoir de négociation vis-à-vis de fournisseurs, etc.) ce qui n'est pas condamnable en soi. Ce qui est problématique, et ce que soulignent les rapports de la Miilos, ce sont les risques inhérents à ces opérations car elles rendent le schéma économique du bailleur plus opaque, moins contrôlable, moins transparent et donc potentiellement générateur de surcoûts qui seront inévitablement répercutés sur les locataires en bout de chaîne.

Deux sociétés inspectées sont ainsi membres du groupe Batigère et ont des relations irrégulières avec la maison-mère : la Miilos souligne une très forte augmentation des montants facturés à la SA Logivie par sa maison-mère sans qu'il soit possible d'en comprendre la raison. En effet, les comptes de Logivie (Nièvre et Saône-et-Loire) ne précisent pas clairement la nature des services rendus par Batigère.

La SA d'HLM Batigère Nord-Est sollicite pour sa part les services des structures associatives (BC Ressources, BC compétences) qui mutualisent les moyens des entités du groupe Batigère :

La Miilos estime sur ce sujet : « *Les associations BC Ressources et BC Compétences qui, outre des organismes d'HLM et des pouvoirs adjudicateurs (Cil ou Sacicap), comprennent également une entité privée du secteur marchand, ne peuvent être considérées comme le prolongement des acheteurs publics qui les composent.*

*La société ne dispose pas des éléments lui permettant de s'assurer, avant paiement, de la réalité et du montant des prestations fournies par les associations. Ce mode de fonctionnement engendre une absence de maîtrise des coûts de ces prestations. Les facturations de prestations par les associations sont sibyllines et ne sont accompagnées d'aucune pièce justificative. A l'avenir, la société devra exiger un décompte détaillé des prestations mentionnant les clés de répartition employées* » (Rapport définitif Miilos n°2011-081 Février 2013, p 22-1).

La SA « Le Cottage Social des Flandres » est l'actionnaire principal de la SCP « Notre Cottage ». Dans les faits, il est difficile de distinguer l'activité des deux entités : « *Les modalités de mutualisation de charges entre la SA et la SCP sont peu objectivées et manquent de transparence. Cet état de fait,*

*associé à des affectations de personnel peu corroborées par l'activité constatée, concourt à l'absence de lisibilité des coûts » (Rapport définitif Miilos n°2012-083 Septembre 2013, p 16-1).*

### **3) La dette et le cas des emprunts toxiques**

La nature de l'activité des bailleurs sociaux explique la faiblesse structurelle de leur situation financière par rapport aux entreprises d'autres secteurs : ils doivent lever des fonds très importants tout en bénéficiant de capitaux propres assez limités. Par ailleurs, leur objet à caractère non lucratif ne leur permet pas d'ajuster leur rentabilité en modulant fortement les loyers à la hausse.

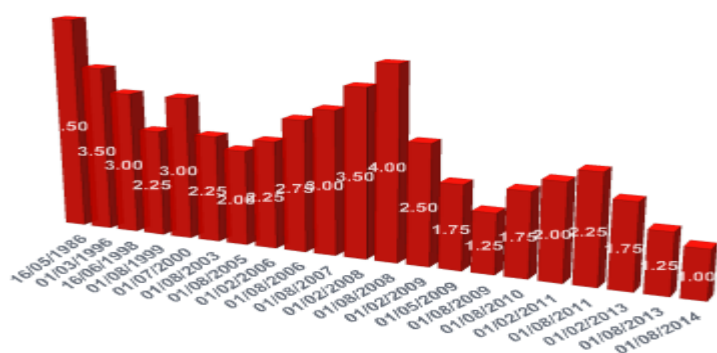
En fait, la situation de la dette est assez hétérogène. Dans son rapport de 2012, la Miilos distingue deux cas de figure selon l'ancienneté et la taille du parc de logement. Quand ce parc est ancien, amorti et de taille suffisante, nous constatons que *« le poids mesuré de l'endettement (annuité locative inférieure d'environ 10 points au ratio médian), lié à l'âge du parc locatif, peut expliquer à lui seul le niveau élevé de rentabilité de l'exploitation. Les marges de manœuvre tirées d'une excellente rentabilité et d'une structure financière confortable sont mises au service de l'entretien du patrimoine locatif et non au maintien ou au développement de loyers abordables, visant une population très sociale. »* (p.63)

A l'inverse, *« les six organismes contrôlés, dont la situation financière a été qualifiée de mauvaise [...] gèrent un parc de plus petite taille (4 200 logements). Aux difficultés financières liées à une faible rentabilité d'exploitation (2,5 % d'autofinancement) et à un niveau d'endettement inhabituel pour l'âge moyen de leur parc locatif, s'ajoutent des problèmes d'attractivité du patrimoine, laissant présager une augmentation de la vacance commerciale, hypothéquant ainsi l'avenir de l'organisme. »* (p.63)

Pour financer leur dette, les bailleurs sociaux bénéficient d'un dispositif préférentiel, peu courant dans le domaine des services publics. Ils ont accès aux capitaux levés par le biais du livret A, ce qui leur évite de devoir solliciter les banques ou de recourir aux marchés financiers. Le dispositif permet un accès sécurisé à des fonds importants, ceci à un taux raisonnable et assez stable, qui est inférieur d'un point aux taux de référence du marché financier

Les années 2000 ont cependant connu deux évolutions. Premièrement, au milieu de cette décennie, le taux du livret A a connu une augmentation assez substantielle (cf graphique ci-après), notamment du fait de la croissance de l'inflation au cours de la période. Le coût du financement via le livret A a donc été plus élevé durant ces années pour les bailleurs HLM. On rappellera aussi que la réforme du calcul du taux de livret A conduit à des modifications du taux plus fréquentes qu'auparavant, ce qui rend le coût de la ressource moins prévisible pour les bailleurs.

## L'évolution du taux du livret A entre 1986 et 2014



Deuxièmement, toujours dans les années 2000, les institutions financières ont développé des outils de gestion de la dette et ont adopté une politique de commercialisation plus agressive de ces produits. La banque Dexia a ainsi largement incité les collectivités locales et les services publics locaux à adopter une gestion dite active de la dette par la souscription de produits structurés. Le rapport général de la Millos rappelle ainsi qu'« A partir de 2004, la réforme du calcul du taux de rémunération du livret A et l'augmentation de l'offre de produits proposés par les établissements financiers ont partiellement ouvert le financement (ou le refinancement) des opérations de logement social aux prêts du marché et ont introduit une part de volatilité dans les taux d'intérêt.

[...]

La prévention de ce risque de variation de taux s'est généralement traduite par des opérations de couverture ou par des opérations de refinancement d'une partie de l'encours à l'aide de produits dont le taux est fixe pendant une partie de la durée d'amortissement. » (p.64)

La hausse du taux du livret A et « l'effet de mode » de la gestion active de la dette ont convaincu certaines directions financières de bailleurs sociaux de souscrire à deux types de techniques : les produits structurés et les contrats d'échange (« swaps »).

Le produit structuré est ici une enveloppe comprenant plusieurs composantes : un taux bonifié pour les premières années de remboursement, et les années suivantes, un taux variable en fonction du ou des éléments sous-jacents au produit (l'évolution d'un taux d'intérêt de référence ou d'un taux de change). Sa variabilité peut être fort importante.

La Miilos souligne ainsi que « [...] les produits structurés [...] font courir à l'emprunteur un risque intrinsèque au contrat. La contrepartie d'un taux fixe bonifié garanti pendant une partie de la durée d'amortissement de l'emprunt est inscrite dans une phase « structurée », le calcul du taux d'intérêt dû au prêteur intègre des effets de leviers, des coefficients multiplicateurs, des indices ou écarts d'indices hors zone euro pouvant présenter un caractère spéculatif, porteur de risques significatifs. » (Rapport général Miilos 2012 p.65)

Les swaps sont des produits dont le rôle originel est de pouvoir se couvrir contre un risque par un échange. Dans le présent cas de figure, l'organisme qui souscrit, contre un paiement de service, à un swap échange le taux d'intérêt qu'il verse sur ses emprunts estampillés « Livret A » contre un autre taux d'intérêt. Cet échange peut se révéler bénéfique si le taux du livret A est élevé et que le nouveau taux d'intérêt est faible, et inversement dans le cas où le taux du livret A est bas. En

d'autres termes, il est judicieux d'avoir souscrit à un swap quand le taux du livret A monte. Or ces swaps ont été contractés à un moment où le taux du livret était... déjà haut. Depuis 2011, il diminue régulièrement et atteint même aujourd'hui un niveau plus bas historique. Le rapport général de la Miilos en 2012 résume l'erreur de gestion de la façon suivante « *Le maintien du taux du livret A à un niveau historiquement bas depuis plusieurs années a, jusqu'à présent, été défavorable aux organismes ayant conclu ce type de contrat, renchérissant le coût des emprunts sous-jacents* ». (p.65)

La Miilos complète par une conclusion plus critique : « *Par ailleurs, certains contrats d'échange de taux ont pu être souscrits avec une composante de prise de risque supplémentaire pouvant, dans certains cas, faire perdre au contrat le qualificatif de « produit de couverture » au sens de la Commission des normes comptables ; la perte latente devant, dans ces situations, être couverte par une provision.* » (p.65)

La recommandation de la mission sonne alors comme une évidence :

« *Le recours à des emprunts structurés ou à des instruments financiers sophistiqués exige une grande vigilance des services financiers et, compte tenu de la complexité du sujet, une qualité particulière dans les informations transmises aux instances de gouvernance des organismes.* » (p.65)

Concernant ces emprunts, l'analyse de 51 rapports de la Miilos sur l'année 2013 donne le panorama suivant :

- 13 bailleurs ont souscrit des produits structurés et autres produits financiers complexes ;
- Parmi eux 6 bailleurs font face à un manque à gagner ou à des pertes sur produits structurés.

Ainsi, environ 20 % du panel a souscrit à ce type de produits de financement et la moitié d'entre eux (soit 10 % environ) a vu ses finances concrètement affectées. Le problème est minoritaire mais significatif.

Parmi les rapports étudiés, quatre sont plus particulièrement significatifs :

- La SA Coopération et famille dans les Hauts de Seine a contracté des emprunts structurés qui représentent 6 % de sa dette : un emprunt est adossé à la parité euro/franc suisse, 2 autres emprunts ont un "levier de 5" (ce sont des produits potentiellement très coûteux en cas d'évolution défavorable du marché) et un autre emprunt est capé (il est moins spéculatif). Le premier produit a connu une évolution défavorable (taux d'intérêt actuel : 16,55 %) et il serait trop coûteux d'y mettre un terme (somme libératoire égale à 2 fois le capital restant à rembourser). Les autres emprunts n'ont pas dérapé mais du fait du niveau extrêmement bas des taux fondamentaux du marché comme le Livret A, ces produits génèrent tout de même des taux d'intérêt plus élevés que ceux du marché et donc un manque à gagner. Il faut également préciser que le conseil de surveillance n'a pas été informé par le directoire de la souscription de ces emprunts et n'en a pris connaissance qu'au moment de l'assignation de Dexia en justice.

- La SA Batigère Nord-Est s'est endettée de façon conséquente (plus de 208 millions d'euros) avec des emprunts structurés, eux-mêmes couverts par des swaps. La SA a pu renégocier un swap qui comportait beaucoup de risques. Si le nouveau contrat est moins complexe, la durée et le montant du contrat (et donc des coûts financiers) ont considérablement augmenté. La présentation de ces contrats au conseil d'administration ne s'est faite qu' « a posteriori » la signature et de façon très succincte.  
Pour l'instant, les taux payés sur emprunts par Batigère ne sont pas très élevés mais ils peuvent fortement croître car ces emprunts sont assortis de coefficients multiplicateurs potentiellement très élevés (par 5 voire par 10 selon les contrats). La Miilos note que si *« actuellement la société n'enregistre pas de pertes importantes, les risques inhérent à ces produits financiers sont susceptibles d'augmenter le coût de la dette alors qu'ils ne font partie du champ normal de l'activité du bailleur »*.
- La SA Néolia à Montbéliard est très fragilisée par sa stratégie d'endettement structuré et de couverture par swap de ses emprunts. Cette stratégie a été présentée au CA d'une manière qui ne permettait pas d'en apprécier le risque réel. 33 emprunts structurés ont été souscrits auprès de Dexia et de la Caisse d'Epargne, dont 3 sont hors charte Gissler (complètement déconseillés par cette charte) et 7 sont classés E (forte multiplicativité des taux d'intérêt payables au fil du temps). Les durées de 15 à 30 ans portent la date d'ultime échéance à 2039.  
La SA n'envisage pas de renégocier ces contrats car les conditions proposées pour un contrat de substitution sont dissuasives. Dans sa réponse surprenante à la Miilos, elle ne regrette pas du tout ces choix. La situation pourrait se détériorer dans les années à venir car le bailleur n'est pas encore entré dans la phase variable de ces emprunts. Les swaps de couverture "assurent" 4,4 % de l'en-cours de dette. 4 des 5 swaps souscrits génèrent des pertes et la valorisation globale du contrat de couverture se détériore rapidement. Fin 2012, la SA a mis fin au contrat le plus néfaste (taux de swap estimé en 2017-2018: 33 % !!) pour un coût élevé (perte exceptionnelle équivalente à l'investissement en fonds propres pour 1575 logements neufs selon la Miilos) ;
- Logiseine a également une gestion active de sa dette. Sa stratégie consiste à se couvrir sur 20% de sa dette contre la variabilité du livret A en réalisant un swap de taux. Le conseil de surveillance n'est que peu informé de cette politique et aucune banque n'a été contactée pour évaluer la viabilité du montage. Or en 2010 et 2011, la valorisation du contrat a été en défaveur de Logiseine car le livret A s'est établi à un niveau très bas ;

Si les 4 exemples présentés ci-dessus concernent exclusivement des SA d'HLM, les OPH ne sont pas épargnés par la souscription de produits financiers risqués. La Cour des comptes épingle ainsi Grand Lyon Habitat pour la gestion active de sa dette : 6 % des emprunts de l'office sont structurés. Par ailleurs, ce bailleur a tenté sans succès de couvrir le « risque » associé au livret A à l'aide de swaps : au moment de l'inspection, le taux de swap était proche de 7.8 % alors que le taux du livret A était inférieur à 2 %.

Si la page des emprunts toxiques semble tournée, il faudra tout de même s'assurer à l'avenir que les gestionnaires des organismes sociaux ne commettent pas de nouveaux faux pas (dans le domaine du financement ou du placement de la trésorerie ou des réserves). En effet, l'histoire financière nous

apprend que des vagues d'endettement risqué se produisent régulièrement à la faveur de l'éclosion de bulles spéculatives sur les marchés.

Dans ce contexte, la meilleure prévention tient à une bonne gouvernance. Ainsi, les directions d'organismes devraient avoir l'obligation d'informer, dans un cadre clair et juridiquement normé, les conseils d'administration de leurs choix en matière de gestion de la dette et de placement. Cette information devrait notamment préciser le degré d'exposition au risque.

D'autre part, une réflexion devrait être engagée sur l'opportunité de bannir l'utilisation de produits risqués par les gestionnaires d'organismes.

En effet, il semblerait que les représentants de la profession n'aient pas tiré les conséquences de cet épisode malheureux. En réponse à un courrier de la CLCV sur ce sujet (reproduit en annexe du dossier), le président de l'Union Sociale pour l'habitat (qui est le syndicat professionnel et institutionnel des SAHLM et OPH) nous répondait le 20 août 2013 que « *la gestion active de la dette, la couverture des risques de taux, la recherche de diversification des produits de financements constituent donc, sur le principe, de bonnes pratiques, voire des pratiques indispensables* ». Ainsi, l'USH estime que « *les jugements à l'encontre de ces stratégies sont parfois trop sévères. [...] Ces jugements sont également trop partiels [...] Ces cas sont restés limités* ». A titre de perspective désormais les pratiques sont mieux encadrées. Dans leur réponse à la Miilos, les organismes sont sur un positionnement analogue, Logivie dans la Nièvre répondant par exemple « *qu'aucun texte réglementaire ou législatif ne limite l'usage de produits structurés par une SA d'HLM* » (la Miilos répondant avec à-propos que l'absence de texte « *ne dispense en aucun cas l'organisme d'adopter un principe de prudence* »).

On notera enfin que les bailleurs répondent souvent que ces emprunts toxiques ne représentent que moins de 10 % de leur encours. Cela est logique puisque la pratique est récente pour une dette souvent constituée sur plusieurs décennies. Ensuite, le fait qu'elle ne concerne qu'une part mineure des encours ne justifie en rien une telle prise de risque. Enfin, il est probablement trop tôt pour évaluer les pertes totales dues à cette pratique. Ce bilan mériterait d'être effectué et cette perte pourrait être traduite en volume total de logements HLM qui aurait pu être financés avec cet argent perdu.

La CLCV s'inquiète de la position de déni qu'adoptent nombre de représentants de la profession et estime que la culture de la prise de risque inconsidéré est encore trop présente.

La CLCV rappelle que le logement social bénéficie de l'accès au fonds du livret A ce qui représente un privilège, justifié, mais un privilège patent. De ce fait, mobiliser d'autres instruments de financement paraît peu pertinent car l'obtention d'un meilleur rendement éventuel aboutit nécessairement à une prise de risque qui n'est pas acceptable au regard de l'objet social et non lucratif poursuivi. Une liste de produits financiers à proscrire pourrait ainsi être établie par les instances professionnelles et de représentation des locataires pour faire l'objet d'une présentation et d'une discussion en conseil d'administration.

## **C) Gestion locative et politique sociale**

### **1) Occupation du parc**

Les enseignements de cette rubrique viennent essentiellement des résultats de l'enquête OPS (Occupation du Parc Social) menée par chaque bailleur au sein de son parc. Précision : la loi Molle votée en 2009 a abaissé les plafonds de revenus HLM. Ainsi certains ménages légèrement en-dessous des plafonds en 2009 peuvent avoir basculé au-dessus de ces plafonds en 2012. La comparaison des enquêtes OPS 2009 et 2012 doit donc être faite avec précaution :

- 11 bailleurs logent une population particulièrement en difficulté alors que chez 11 autres, la Miiilos constate que les locataires sont relativement peu en difficulté, que ce soit par rapport à la moyenne nationale ou locale des bailleurs sociaux ;
- 24 bailleurs assurent une faible vacance structurelle (plus de 3 mois, hors vacance technique) de leur parc, quand 19 pâtissent d'une vacance structurelle élevée. Cela doit être mis en relation avec la tension du marché locatif local : la vacance structurelle est un phénomène à combattre dans tous les cas mais elle est plus préoccupante lorsqu'elle touche des bailleurs en zone très tendue comme c'est le cas pour une partie du parc de l'OPH de Malakoff ;
- Dans 15 cas, les nouveaux entrants dans le parc sont sensiblement plus en difficulté que la population déjà locataire ;
- L'enquête OPS n'était pas utilisable ou pas réalisée pour 4 entités.

Les populations logées sont très hétérogènes d'un bailleur à l'autre : 43.8 % des locataires de l'OPH d'Avignon ont des ressources inférieures à 20 % des plafonds et 72.6 % bénéficient des APL. Par ailleurs, le taux de vacance structurelle (hors vacance technique) est de 1.09 % dans ce parc. Dans le même temps, 11.8 % des locataires seulement de la SA d'HLM des Deux-Sèvres et de la région ont des ressources inférieures à 20 % des plafonds et 8.4 % bénéficient des APL. De plus, le taux de vacance structurelle (hors vacance technique) plafonne à 0.6 %.

Certains bailleurs accueillent une population sensiblement moins en difficulté que la moyenne des bailleurs au niveau national ou régional : c'est le cas de quelques bailleurs des Hauts-de-Seine (OPH d'Antony et de Malakoff, SEM du Moulin-à-Vent) et de deux organismes de la ville de Paris (RIVP et la SA Habitat Social Français). Ces observations doivent être mises en regard de la répartition du parc de logements selon le type de construction (PLS, PLUS, PLAI...), information dont nous ne disposons pas à la lecture des rapports.

### **2) Accès au logement**

Chaque organisme gérant des logements sociaux doit obligatoirement posséder une commission d'attribution de ces logements. Il peut en avoir plusieurs lorsque son patrimoine est important ou répandu sur un vaste territoire. Un administrateur représentant les locataires est membre de cette

commission, de même que le maire de la commune où sont situés les logements à attribuer. Il dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

Grâce à une enquête sur le fonctionnement des commissions d'attribution menée par la CLCV en 2004 qui démontrait que les commissions d'attribution n'étaient que de simples chambres d'enregistrement, les commissions ont, depuis la loi DALO du 5 mars 2007, l'obligation d'examiner trois dossiers de demandeurs pour un logement à attribuer.

Nous avons relevé les remarques suivantes, relatives au fonctionnement de la CAL (commission d'attribution logement), aux objectifs de relogement de populations fragiles, ainsi qu'au respect de l'information à fournir aux nouveaux locataires :

- Dans 5 cas, le taux de refus des candidats qui se voient attribués un logement est très fort (proche ou supérieur à 50 %) ou en forte hausse ;
- 8 bailleurs ne respectent pas les objectifs de relogement qui leur ont été assignés ou n'établissent pas de suivi des objectifs ;
- Les annexes réglementaires sont fréquemment incomplètes : 14 organismes ne fournissent pas l'ensemble des diagnostics techniques, 15 n'indiquent pas les loyers plafonds à tous les locataires et 12 présentent des décomptes de surface erronés ou n'en présentent pas ;
- 11 cas de clauses abusives dans les contrats de location sont soulevés par la Mission ;
- 3 bailleurs ont des problèmes significatifs de gestion du fichier numérique du numéro unique (en particulier pour radier les demandes satisfaites) ;
- Les irrégularités concernant la CAL sont diverses : 8 organismes n'ont pas adopté de critères explicites fondant les décisions d'attribution, 12 ne respectent pas la règle de 3 dossiers présentés par attribution (dont 7 sont en zone tendue et/ou ont une faible vacance dans leur parc), 17 organismes réalisent des locations à des personnes morales ou physiques non éligibles (dont 9 sont en zone tendue et/ou ont une faible vacance dans leur parc). Enfin, la Miiilos relève des irrégularités « diverses » chez 14 bailleurs (non passage de certaines attributions par la CAL, composition de la CAL non conforme au CCH...).

De nombreux organismes, pour lutter contre la vacance importante de leur parc, pratiquent des attributions de façon irrégulière, par exemple hors CAL, à des locataires en dépassement des plafonds de ressources, à des personnes morales. Ainsi :

- L'OPH de Saône-et-Loire a conclu en 2011 37 attributions irrégulières à des ménages dépassant les plafonds de ressources ;
- L'OPH d'Ugine (73) ne respecte pas la règle des trois dossiers pour un logement à attribuer du fait de la détente du marché local et de l'insuffisance de la demande.

Par ailleurs, sur l'ensemble des rapports, la Miiilos souligne que les bailleurs ont réalisé des progrès quant à la vocation sociale du Parc. Certains restent tout de même encore loin de la cible. Cela est le cas de l'OPH d'Issy les Moulineaux comme le montre le tableau ci-après. On constate que les publics à très faible revenus (inférieurs de 40 ou 20 % du plafond) sont environ deux fois moins présents que la moyenne HLM de la région.



- Enquête OPS 2012.

	% de familles monoparentales	% de familles de 3 enfants ou plus	Taux de revenus inférieurs à 20% des plafonds	Taux de revenus inférieurs à 40% des plafonds	Taux de revenus supérieurs à 100% des plafonds
Ensemble du parc	13,55 %	2,00%	8,60 %	22,60 %	18,80 %
Emménagés récents	16,95%	8,50%	10,0 0%	23,30%	10,90 %
Région IDF	18,80 %	12,20 %	17,2 %	40,00 %	9,1 %

Le rapport général de la Miilos souligne que « *Toute la difficulté est aujourd’hui de définir de nouvelles modalités permettant d’augmenter la réactivité et l’efficacité des attributions, tout en respectant les principes fondamentaux du Code de la construction et de l’habitation, notamment la nécessaire collégialité et la transparence des débats et des critères conduisant au choix de l’attributaire.*

*Au-delà de la question des modalités d’attribution des logements sociaux, se pose la difficile question du devenir d’un patrimoine locatif social qui ne trouve plus preneur dans certains territoires en déprise économique et démographique.»* (Rapport général Miilos 2012 p.39)

Dans les Hauts-de-Seine, deux Offices publics se démarquent :

- L’OPH de Malakoff souhaite privilégier les candidats résidant ou travaillant à Malakoff, ce qu’il indique dans les courriers adressés aux réservataires "Action Logement". Il s’agit clairement d’une clause discriminatoire. 2 attributions à des ménages dépassant les plafonds de ressources ont été réalisées et la règle des 3 dossiers pour 1 logement à attribuer n’est pas respectée.
- Antony Habitat fait preuve d’un manque de rigueur dans la gestion de la politique d’attribution des logements : la gestion du numéro unique est déléguée à la ville sans convention, le préfet n’est pas tenu informé du déroulement de la CAL, certaines instances devant être représentées à la CAL ne le sont pas, il y a des irrégularités dans le règlement intérieur de la CAL. Par ailleurs, 2 logements ont été attribués irrégulièrement à un établissement public de santé et à la directrice des ressources humaines (DRH) de la ville d’Antony.

Les autres cas intéressants sont les suivants :

- La SA HLM Dialogue (76) ne fait pas fonctionner correctement sa commission d’attribution. Celle-ci n’examine que les dossiers des candidats qui ont déjà accepté le logement ! On se demande bien à quoi sert la commission si ce n’est à valider les choix effectués en interne, et sans aucun contrôle par la SA.

- A l'OPH de Montélimar (26), le maire et la présidente de l'office sont un peu trop présents. Ils interviennent trop fréquemment, au goût de la Miilos, pour soumettre à la CAL des listes de personnes jugées prioritaires, ce qui va à l'encontre d'un traitement équitable des demandes de logement soumises à l'OPH. Les demandes récentes sont surreprésentées dans l'attribution des logements par la CAL. La Miilos relève également que pour un ensemble de demandes de moins d'un mois passées en CAL, la présidente est intervenue de manière répétée. De plus, 2 logements ont été attribués irrégulièrement à des ménages dépassant les plafonds de ressources et un logement a été attribué sans que le ménage n'ait effectué une demande à la CAL (dans un contexte locatif local tendu). Ce qui est en totale contravention avec la réglementation.
- A l'OPH Habitat Sud Deux-Sèvres, plus d'un quart de la demande est particulièrement ancienne, ce qui est surprenant pour un bailleur en zone détendue. La Miilos relève qu'un petit nombre de ces demandes de longue durée n'ont pas de raison de ne pas être traitées. D'autant plus qu'Habitat Sud Deux-Sèvres a attribué plusieurs locations irrégulières à des personnes morales ou physiques : un logement de fonction, 2 locations à un club de tennis de table et 5 locations au service départemental d'incendie et de secours.
- La gestion des attributions par l'OPH du Var présente à l'inverse de nombreux aspects positifs : connaissance des problématiques sociales du parc à la cage d'escalier près, ce qui facilite l'attribution de logements par la CAL dans le souci de préserver l'équilibre social du parc ;
- A l'OPH de l'Oise, tous les immeubles du parc ont une note en fonction de l'entretien, les caractéristiques sociales des locataires... de façon à préserver un équilibre entre les immeubles lors des attributions.

On peut enfin souligner un certain manque de transparence. En effet, nombre de commissions n'examinent 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 souvent, les services administratifs de l'organisme HLM et / ou de la mairie effectuent un travail de sélection en amont un peu trop efficace. Aucun contrôle n'est alors possible et le rôle de la commission en est amoindri, ce qui est particulièrement néfaste sur un sujet aussi politiquement sensible.

### **3) Loyers et charges**

Dans le domaine des loyers, la principale tendance mise en avant par la Miilos concerne les montants pratiqués pour les nouveaux logements qui sont élevés du fait d'un coût de production en croissance.

Le rapport général de la Miilos en 2012 : « *Dans le contexte actuel de raréfaction des finances publiques et de crise du financement du logement social, les bailleurs sont parfois obligés de mobiliser des financements « chers » pour boucler le montage financier des opérations récentes de construction ou de réhabilitation. Ces montages financiers conduisent à des niveaux de loyers d'équilibre qui atteignent les loyers maximaux et qui sont sans commune mesure avec les niveaux de loyers très bas du parc ancien, même si ce dernier est de médiocre qualité. Les bailleurs sociaux sont ainsi pris « en*

*tenaille » entre la raréfaction des aides publiques au logement social, qui les conduit à proposer des loyers relativement élevés, et l'insolvabilité croissante des ménages éligibles au logement social, dont le taux d'effort devient insupportable. Enfin, la Miilos constate que les nouveaux entrants dans le parc public paient, toutes choses égales par ailleurs, des loyers significativement plus élevés que les entrants antérieurs. » (p.40)*

Dans notre panel des rapports de l'année 2013, il apparaît aussi des pratiques de loyers et charges qui sont irrégulières et au désavantage des locataires :

- 10 bailleurs dépassent pour une partie de leur parc les loyers plafonds, 12 ont augmenté les loyers plus vite que les préconisations gouvernementales sur la période d'inspection ;
- Dans certains organismes, l'augmentation de loyer dépasse le taux maximum obligatoire. A Malakoff par exemple, en 2011, les augmentations de loyers ont été comprises entre 0,5 et 3% alors que le plafond légal d'augmentation était de 1,1 %.
- Dans 10 cas, les loyers moyens ou médians sont inférieurs soit à 4€/m<sup>2</sup> soit à 300€/mois soit à 3600€/an (selon l'information disponible dans le rapport) et dans 4 autres ils sont supérieurs soit à 5€/m<sup>2</sup> soit à 400€/mois, soit à 4800€/an ;
- 5 bailleurs pratiquent des abattements irréguliers de supplément de loyer de solidarité (SLS) dont 2 dans des zones peu attractives afin de favoriser la mixité sociale ;
- 20 cas d'irrégularités dans la collecte des charges et/ou de mauvais provisionnement ont été mis en exergue par la Miilos ;
- Les charges sont très maîtrisées pour 7 bailleurs et sont anormalement élevées sur une partie du parc pour 8 autres.

Le fait le plus marquant tient au dépassement de loyer plafond de la part d'une dizaine de bailleurs (certes pour une partie fort minoritaire de leur parc). Il s'agit d'une atteinte grave aux droits du locataire et qui porte sur l'essence même du logement social (un loyer plafonné).

Nous pouvons citer 6 exemples marquants de l'activité de gestion locative par les bailleurs :

- La SA Jacques Gabriel connaît de façon marginale (7 groupes de logements sur 287) des surprovisions pour charges, avec un ratio provisions/charges variant de 2 à 5 ;
- L'OPH Oise Habitat est propriétaire d'un réseau de chauffage urbain qui alimente 55 % de son parc. Le contrat a été mis en concurrence en 2009 et gagné de nouveau par l'OPH, avec à la clé une diminution de 40 % des charges de chauffage et d'eau chaude ;
- Chez la SA Emmaüs Habitat, 2 ensembles (830 logements) ont des charges très élevées (environ 40€/m<sup>2</sup> de SH) ;
- 80 dépassements irréguliers de loyers plafonds ont été relevés chez l'OPH de l'Eure. En outre, ce bailleur n'a pas été capable de fournir à la Miilos les documents attestant le conventionnement APL (aide personnalisée au logement) pour certains ensembles de logements ;

- Concernant l'immobilière 3 F, à partir d'un sondage sur 5 % des locataires du parc il apparaît que « *Pour une cinquantaine de locataires, le loyer pratiqué en 2012 excède en effet ce qui est requis en application des conventions APL. Cette situation concerne les opérations ,1 247L* » (dépassement de 13 % pour un locataire résidant aux Ulis ), « *2636 L* » (dépassement de 2,4 % pour un locataire résidant à Athis Mons) , « *R 308 L* » (dépassement de 7 % pour un locataire résidant à Villeneuve le Roi) et « *R 322 L* » (dépassement de 10 % pour un locataire résidant à Corbeil-Essonnes) et « *R053 L* » (dépassement supérieur à 16 % pour 53 locataires résidant à Sèvres). L'attention de l'organisme doit être appelée sur le fait que le contrôle n'a porté que sur moins de 5 % du parc conventionné compte tenu des difficultés pour obtenir des informations complètes sur un échantillon plus important.».
- La RIVP pratique des loyers très différenciés : le loyer minimum est de 4€/m<sup>2</sup>, le loyer maximum est de 35€/m<sup>2</sup> et la médiane est de 12€/m<sup>2</sup>. Cela tient notamment au fait qu'une partie du parc de la régie correspond à des logements intermédiaires ou à loyer libre ;
- L'OPH de Saint-Dizier facture des charges d'entretien et de nettoyage récupérables très élevées : « *Ces dépenses comprennent la part récupérable des salaires des personnels dédiés de l'office [...], ainsi que le coût du prestataire chargé des tâches non réalisées en régie. Ainsi, bien que les effectifs concernés de l'office soient conséquents et représentent une charge récupérable de 1,2 M€ pour 2011, le recours à entreprise complète la prestation à hauteur de 700 k€/an.*  
*De plus, l'office récupère les dépenses liées aux remplacements des personnels de proximité. Ces dépenses sont importantes (270 k€ en 2011) du fait du fort taux d'absentéisme des personnels concernés (33,8 % en 2011) »* (Rapport définitif Miilos n° 2012-152 Octobre 2013, p 11-1).

En outre, il est utile de s'arrêter sur le cas du chauffage urbain. Certains bailleurs rattachés à ce dispositif subissent des coûts de chauffage élevés comme l'OPH d'Antony, alors que d'autres parviennent à bénéficier de rabais substantiels lors de la renégociation des contrats comme Oise Habitat (cf supra) ou Clichy Habitat. Concernant ce dernier, la Miilos précise que : « *le protocole d'accord transactionnel sur le chauffage urbain signé en décembre 2011 avec la société de distribution de chaleur de Clichy (SDCC) prévoit la baisse de tarifs de 20 % dès mars 2012 (et 10 % au 1er janvier 2014). Cet accord comprend également le versement de 2 M€ à l'office, étalé sur 2012-2013, qui financeront à 50 % son plan d'économie d'énergie, en échange de l'abandon de la procédure judiciaire qui visait à obtenir le remboursement des sommes indûment versées à la SDCC* » (Rapport définitif Miilos n°2013-024 Novembre 2013, p 8-1).

#### **4) Impayés**

Du fait de la fragilité économique des publics logés, la réflexion sur l'accompagnement des ménages qui peinent à régler leur loyer est centrale dans la mission des bailleurs sociaux :

- 6 bailleurs connaissent des taux d'impayés faibles et 14 subissent des taux d'impayés élevés ;
- Dans 8 cas, le poids des créances sur locataires partis est très important ;
- Chez 4 bailleurs, le nombre d'expulsions ou de sorties forcées du parc est conséquent ;

La politique de gestion des impayés recouvre des réalités diverses. A titre d'exemple, la justice a prononcé 91 expulsions de locataires du parc de l'OPH d'Avignon en 2011 et 40 expulsions ont nécessité l'intervention de la force publique. La SA d'HLM Atlantic Aménagement quant à elle gère difficilement la question des créances sur locataires partis : la créance moyenne sur ces locataires partis a quadruplé entre 2007 et 2011. Nous relevons également que la SA Dialogue facture de manière injustifiée les frais de relance pour cause d'impayés aux locataires visés. L'OPH de Seine-Saint-Denis fait face à une situation particulièrement critique avec entre 8 000 et 9 000 dossiers d'impayés traités annuellement dont 8 % qui ont une dette supérieure à 10 000 €. Enfin la SA Coopération et famille pratique une clause abusive, à savoir une pénalité de 10 % de la somme due en cas de retard dans le paiement du loyer sans contrepartie en cas de manquement du bailleur.

Comme nous l'indiquons en introduction, la part des fonds propres investis par les organismes est en augmentation pour financer la construction de logements neufs. Ce qui signifie que ce sont les loyers des logements existants qui financent les nouveaux logements sociaux. Ce manque de financements a pour conséquence d'augmenter les loyers de sortie des logements neufs, ce qui pèse sur le budget des locataires et accroît leur précarisation et leur insolvabilité.

## **D) Patrimoine**

### **1) Politique d'investissement**

Les contrôles de la Miiilos portent sur plusieurs années (2007-2011 dans la plupart des dossiers commentés dans le présent document), ce qui permet d'observer la dynamique récente de développement des bailleurs et la qualité de leur activité de maîtrise d'œuvre :

- Croissance (38 bailleurs) ;
- Stabilité (3 bailleurs) ;
- Décroissance du parc (6 bailleurs) ;
- Financement atypique des investissements, *e.g* part élevée des fonds propres (6 bailleurs) ;
- Dérive des coûts des projets (4 bailleurs) ;
- Irrégularités ou amateurisme dans la maîtrise d'œuvre (9 bailleurs) ;
- Maîtrise d'œuvre satisfaisante (7 bailleurs).

7 bailleurs synthétisent à eux seuls les faits marquants présentés ci-dessus :

- L'OPH Oise Habitat a construit entre 2007 et 2011 705 logements, en a acquis 325 autres, il a réalisé 114 ventes et a démoli 165 logements ;
- Entre 2007 et 2011, le parc de l'OPH de Dôle a décru. De plus, ce bailleur a considérablement minoré ses coûts de gestion par rapport à la réalité dans le calcul de l'équilibre prévisionnel des programmes lors du montage financier ;
- Le cas de l'OPH Domanys est celui qui illustre le mieux les dérives qui peuvent survenir lorsque l'organisation d'un bailleur est défailante :

- « entre 2007 et 2011, Domanys a acquis 121 propriétés foncières pour 21,8 M€ dont 5,3 M€ de logements anciens. Chaque année, les objectifs étaient dépassés, ce qui n'empêchait pas de poursuivre de nouveaux objectifs sans tenir compte des stocks accumulés. En dehors des agglomérations de Sens (5,7 M€) et d'Auxerre (4 M€), les communes les plus représentées ont été Tonnerre (1,6 M€), Chablis (1,2 M€) et Cheny (1 M€). Fin 2011, l'office disposait de 13,8 M€ de réserves foncières en valeur d'achat hors frais, permettant de construire 1 082 logements, correspondant à près de 22 ans de réserves à raison de 50 logements par an ;
- en termes de coûts, Domanys n'hésitait pas à s'affranchir de l'avis des Domaines. Le cumul sur les cinq années étudiées des dépassements des avis des Domaines s'élève à 1,7 M€.
- Le manque de maîtrise des coûts et des délais ainsi que le renoncement aux demandes de subventions auprès du département et des communes ont conduit l'office à solliciter de manière très excessive ses fonds propres, précipitant son impasse financière.

[...]

Il a été constaté :

- des hypothèses d'équilibre d'opération irréalistes : les opérations étaient présentées à l'équilibre et au loyer plafond au dépôt du dossier de demande de financement. Mais l'office utilisait encore début 2012, pour le calcul du loyer d'équilibre, la valeur 2007 du coût de gestion par logement, soit 807 € fournie par la direction financière. Or cette valeur était en 2011 de 1 015 € (cf. § 5.2.1). Par conséquent, les opérations étaient en fait en déséquilibre ;
- une dérive des coûts pendant la phase d'étude: [...].  
A Champignelles (Communauté de communes de Bléneau), l'opération n° 0635 de quatre logements mise en service en 2011 a dépassé de 81 % le coût prévisionnel pour un coût au m<sup>2</sup> de surface habitable (SH) de 2 543 €/m<sup>2</sup>. A Avallon, les sept logements mis en service en 2011 de l'opération n° 6551 ont dépassé de 57 % le coût prévisionnel pour un coût au m<sup>2</sup> de SH de 2 151 € » (Rapport définitif Miilos n°2011-147 Juillet 2013, p 20-1, 21-1 et 22-1).

- Le Cottage social des Flandres finance une part élevée (25%) de ses investissements par fonds propres ce qui peut paraître excessif ;
- L'OPH du Var communique activement sur ses projets auprès des élus locaux afin d'obtenir du foncier de leur part dans une région où les espaces constructibles sont très recherchés ;
- Le cas de l'OPH d'Abbeville illustre la complexité de l'environnement dans lequel les bailleurs doivent établir une stratégie d'avenir : de 2008 à 2012, les coûts de construction étaient maîtrisés, les prestations réalisées répondaient au standard Haute Qualité Energétique et les apports en fonds propres nécessaires à l'investissement demeuraient modérés. Ces conditions favorables au développement de projets sont remises en cause aujourd'hui. En effet, le secteur géographique d'opération du bailleur n'est pas considéré comme un secteur clé pour le développement du logement social, ce qui implique une diminution de certaines aides et subventions à la construction, le bailleur est tributaire de la Ville d'Abbeville pour

obtenir du foncier et il lui sera difficile d'en obtenir hors de ce périmètre. Ainsi la qualité de l'activité de maîtrise d'œuvre de l'office risque d'en pâtir pour des raisons qu'il ne maîtrise pas ;

- Face à la crise qui touche le secteur du bâtiment depuis 2008, l'OPH Bretagne Sud Habitat a souhaité limiter le recours aux prestataires lors de chantiers. Pour ce faire, l'office a choisi de ne plus découper les opérations neuves en différents marchés selon la nature des travaux. Cela a eu pour conséquence de fortement réduire la concurrence dans la passation des marchés qui sont devenus plus opaques.

## 2) Maintenance et entretien : de grandes disparités

Dans notre panel 2013, la Miilos répertorie les efforts réalisés dans l'entretien du parc social et la tenue des diagnostics techniques et environnementaux. Quelques mesures correctives d'importance apparaissent à la lecture des rapports, car il s'agit de sécurité :

- Diagnostics (énergie, amiante, ascenseurs) pas à jour (16 bailleurs) ;
- Autres contrôles non à jour, en particulier les contrôles de maintenance des chaudières (9 bailleurs) ;
- Registre de sécurité absent dans certaines parties du parc ou non tenu à jour (3 bailleurs) ;
- Irrégularités dans les contrats de maintenance (4 bailleurs) ;
- Gros effort de maintenance (10 bailleurs).

La qualité de la maintenance est très variable d'un bailleur à un autre :

- L'OPH Oise Habitat entretient très bien son parc, tous les diagnostics techniques sont tenus à jour et le bailleur dispose même d'une cartographie thermique de ses logements qui lui permettra d'évaluer avec précision les investissements nécessaires pour améliorer la performance énergétique du parc.
- A l'inverse, l'OPH de Seine-Saint-Denis présente des carences substantielles quant à l'éradication de l'amiante

*« L'office n'est pas à jour de ses obligations réglementaires en matière d'amiante, n'a pas réalisé la totalité des travaux repérés par les diagnostics techniques amiante (DTA) de 2005 et n'a pas réalisé les DTA complémentaires concernant l'échéance de février 2011. Les conclusions des DTA réalisés en 2005 n'ont pas fait l'objet d'un suivi rigoureux. Les visites nécessaires à la vérification de l'état de conservation des sites concernés n'ont pas été réalisées et les travaux d'urgence n'ont été faits que partiellement. Trois des cinq sites concernés ont simplement été fermés au public ; le service technique dispose de tableaux de bord permettant un suivi des sites.*

*Lors des opérations de réhabilitation, il a été constaté qu'une part importante du patrimoine est concernée par la problématique de l'amiante, et que sa présence a allongé les délais de réalisation de plusieurs chantiers.».*

- L'entretien du parc de l'OPH de Saône-et-Loire présente des lacunes importantes : dans certains ensembles, la maintenance du chauffage collectif est déficiente. De plus : « 1 345 logements ne sont pas ou sont partiellement équipés de dispositif complet de chauffage par l'office. Tous les logements concernés, pour la plupart antérieurs à 1960, ont été acquis par l'OPH. Parmi eux, 743 logements ne disposent d'aucun chauffage en novembre 2012 (ce sont les locataires qui s'équipent) et l'office n'a équipé que partiellement 602 autres logements. Bien qu'il ait été noté que l'OPH équipe dorénavant entièrement les logements à la relocation des programmes concernés, le manque d'équipement complet de chauffage mis en place par le bailleur dans les logements signalés n'est pas conforme à l'article 3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 » (Rapport définitif Miilos n°2012-099, p 17-1).
- Certains ensembles du parc de Clichy Habitat ne respectent pas certaines mesures essentielles de sécurité : le plan d'évacuation est absent des halls, le registre de sécurité n'est pas mis à jour, les extincteurs n'ont pas été contrôlés depuis 2008.

Il faut rappeler un point positif de la politique patrimoniale des bailleurs sociaux : ces derniers sont en pointe dans le domaine de la rénovation thermique.

Le rapport général 2012 de la Miilos souligne que « [...] les bailleurs sociaux confirment leur implication dans l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. Une très grande majorité des organismes a intégré dans sa stratégie patrimoniale un objectif d'amélioration énergétique (cf. § 4.4), contractualisé dans le cadre de la CUS. Certains ont anticipé l'application de la réglementation pour les constructions neuves, généralisant la norme BBC avant l'obligation valant pour 2013.

Cependant, concernant la réhabilitation des bâtiments, deux limites apparaissent :

- Une difficulté à traiter les logements individuels chauffés à l'électricité, pour lesquels l'investissement nécessaire pour améliorer le classement au sens du DPE apparaît économiquement rédhibitoire. Les organismes intervenant en milieu rural sont confrontés à cette situation qui conduit dans un premier temps à un « non-choix ».

Les ensembles immobiliers qui posent un dilemme, pour lesquels les organismes s'interrogent sur le devenir à moyen terme. C'est le cas des groupes menacés de déqualification, souvent en secteur peu tendu, où les bailleurs décident de maintenir un entretien a minima excluant une réhabilitation thermique. » (p.51-52)



# Annexe 1

## Liste des bailleurs sociaux étudiés et de leurs principales caractéristiques

département	nom du bailleur social	souscription d'emprunts structurés ou autres produits financiers complexes
2	OPH de Soissons (ODES)	non
17	SA d'HLM "Atlantic Aménagement"	non
24	SEM Urbalys Habitat	non
24	SA d'HLM "Périgordia Habitat"	non
25	SA d'HLM Néolia	oui
26	OPH de Montélimar	non
27	OPH de l'Eure	non
28	OPH de l'Eure-et-Loir (Habitat Eurélien)	non
33	SA d'Hlm Soliance Habitat	non
36	SA d'HLM "Scalis"	non
39	OPH de Dôle	non
41	SA d'HLM "Jacques Gabriel"	non
45	SA d'HLM France Loire	non
51	OPH "Reims Habitat"	oui
52	OPH de Saint-Dizier	non
54	SA d'HLM Batigère Nord-Est	oui
55	OPH de la Meuse	non
56	OPH du Morbihan "Bretagne Sud Habitat"	oui
57	OPH de Thionville	non
58	SA d'HLM Logivie	oui
59	SA d'HLM "Le cottage social des Flandres"	oui
60	OPH "Oise Habitat"	oui
60	OPH de l'Oise	oui
66	OPH Perpignan Méditerranée	non

69	SA d'HLM pour l'action sociale (SAHLMAS)	non
71	SA d'HLM "La renaissance immobilière châtonnaise"	non
71	OPH de Saône-et-Loire	oui
73	OPH d'Ugine	non
74	Société immobilière de Gaillard d'économie mixte (SIGEM)	non
75	Société d'économie mixte "Régie immobilière de la Ville de Paris" (RIVP)	non
75	SA d'HLM Habitat Social Français	non
76	SA d'HLM de construction immobilière familiale de Normandie (Dialogue CIFN)	non
76	SA d'HLM "Logiseine"	oui
76	SA Gournaisienne d'HLM	non
77	SA d'HLM "Les foyers de Seine-et-Marne"	non
79	SA d'HLM des Deux-Sèvres et de la région	non
79	OPH "Habitat Sud Deux-Sèvres"	non
80	OPH d'Abbeville (ODA)	non
83	OPH du Var (Var Habitat)	oui
83	SA gardéenne d'économie mixte (SAGEM)	non
84	OPH d'Avignon	oui
89	OPH du département de l'Yonne "Domanys"	non
89	SA d'HLM "Yonne Habitation"	non
92	OPH "Antony Habitat"	non
92	OPH "Clichy Habitat"	non
92	OPH de Gennevilliers	non
92	OPH de Malakoff	non
92	SA d'HLM Coopération et famille	oui
92	SA d'HLM Emmaüs Habitat	non
92	SA immobilière d'économie mixte du Moulin-à-vent	non
93	OPH de Seine-Saint-Denis	non

# Annexe 2

## La Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social (MILOS)

### Le rôle de la Miilos

La mission est chargée de contrôles et d'évaluations auprès des organismes intervenant dans le secteur du logement social (y compris les SEM). Elle peut aussi être chargée, par les ministres dont elle relève, d'enquêtes, d'études, d'audits ou d'évaluations dans ce même domaine.

L'objet du contrôle est de vérifier l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat et le respect par les organismes contrôlés des dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur mission de construction et de gestion du logement social. La MILOS contrôle également l'application des conventions donnant droit à l'aide personnalisée au logement.

La mission est placée sous l'autorité des ministres chargés du logement et de l'économie.

### Les modalités de contrôle

Le contrôle s'attache à trois axes principaux :

- Analyse comptable et financière : imputés et endettement de l'organisme HLM ;
- Performance technique du patrimoine : entretien, respect des conventions, coûts de gestion ;
- Politique sociale : fonctionnement des commissions d'attribution, informations données aux locataires sur les aides au logement.

Ce contrôle se déroule en plusieurs étapes :

- 1) Le président ou dirigeant d'un organisme, qui doit faire l'objet d'un contrôle, est averti et peut se faire assister de tout conseil de son choix. Les agents chargés du contrôle ont accès à tous fichiers ou dossiers ainsi qu'à tous documents, renseignements ou justificatifs et peuvent en demander copie aux frais de l'organisme.
- 2) Suite au contrôle, les agents de la MILOS établissent un rapport.
- 3) Le rapport est notifié au président ou dirigeant de l'organisme qui bénéficie d'un délai d'un mois pour adresser ses observations écrites.
- 4) La MILOS répond aux observations de l'organisme et envoie le rapport définitif au président ou dirigeant de l'organisme, aux ministres chargés du logement, de l'économie et au préfet du département du siège de l'organisme.

En cas de violations avérées de la réglementation, les autorités de tutelle prennent les mesures nécessaires, chacune dans leur domaine.

### La communication du rapport de la MILOS

Le président du directoire, du conseil de surveillance, du conseil d'administration ou de l'organe délibérant **est tenu de communiquer immédiatement le rapport définitif à chaque membre de ces instances et d'inscrire son examen à la plus proche réunion pour être soumis à délibération.** La

délibération est adressée dans les quinze jours suivant son adoption au préfet du département du siège de l'organisme.

Le rapport de la MILOS figure au nombre des documents administratifs communicables à toute personne en faisant la demande, dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs.

## **Annexe 3**

### **Loyer plafond : définition**

Dans le secteur social, le loyer pratiqué fixé par l'organisme HLM ne doit pas dépasser un plafond fixé par la convention prévue à l'article L. 351-2 du CCH (« convention APL »). Ce loyer maximum fixé par convention est lui-même encadré par un plafond fixé par voie réglementaire, modulé en fonction de la catégorie de logement, de sa surface et de sa localisation.

L'évolution du loyer maximum fixé par la convention APL est actualisée chaque année au 1er janvier en fonction des variations de l'indice de référence des loyers (IRL - depuis janvier 2006).

Dans le secteur non conventionné, le loyer maximum est encadré par voie réglementaire, et fixé par le conseil d'administration de l'organisme, par catégorie de logement.

## Annexe 4

### Détermination des niveaux de loyers et aides de l'Etat à la construction de logements sociaux

Les logements du parc social sont en théorie ouverts à une large partie de la population (77 %), en raison de plafonds de revenus élevés. La demande étant supérieure à l'offre, en particulier dans les zones tendues, l'attribution d'un logement après le dépôt du dossier peut prendre plusieurs années. Les loyers ne dépendent pas des revenus, contrairement à d'autres pays européens, mais sont fixés en fonction du type de financement initial du bâtiment. L'Etat fixe aux organismes HLM des fourchettes de loyers par mètre carré qui dépendent de la zone géographique et du conventionnement.

Les loyers dépendent alors de la surface du logement corrigée de certains équipements. Plus le financement sera aidé par la puissance publique, plus les loyers seront faibles.

Les logements sociaux relèvent de trois catégories, selon les aides ou agréments accordés par l'Etat et la nature des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations :

**(1) Le prêt locatif aidé « intégration » (PLAI)** finance des logements dont les loyers sont les plus bas, et qui sont réservés aux ménages qui cumulent des difficultés financières et sociales. Ils bénéficient de taux d'intérêt plus faibles, d'une subvention d'Etat pouvant aller jusqu'à 20 %, d'une TVA à taux réduit et d'une exemption de la taxe foncière pendant 25 ans. En contrepartie, le loyer maximal par mètre carré est nettement plus faible que pour d'autres logements sociaux comme les logements PLS (Prêt Locatif Social) qui ne bénéficient pas de subvention et qui empruntent à des taux d'intérêt plus élevés.

**(2) Le prêt locatif à usage social (PLUS)** finance la plupart des logements sociaux destinés aux ménages à ressources modestes.

**(3) Le prêt locatif social (PLS)** finance des logements conçus pour qu'en zone tendue le loyer soit plus élevé que celui du PLUS mais plus bas que le loyer moyen du marché.

Des subventions de l'Etat d'un montant différent selon les zones lettres sont attribuées aux PLAIs et aux PLUS, et une aide spécifique est réservée aux cas de « surcharge foncière », c'est-à-dire lorsque le prix des terrains est élevé.

Pour 2013, les plafonds de loyers pour un logement neuf sont (en €/m<sup>2</sup> de surface utile) :

#### PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) et PLUS (Prêt Locatif à Usage Social)

	Zone 1bis	Zone 1	Zone 2	Zone 3
PLAI	5,87 €	5,51 €	4,83 €	4,48 €
PLUS	6,58 €	6,19 €	5,44 €	5,05 €

Zonage géographique des aides au logement :

- Zone 1bis : Paris et communes limitrophes,
- Zone 1 : agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de l'Ile-de-France,
- Zone 2 : Ile-de-France hors Zone 1 et 1bis, agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, zones d'urbanisation et villes nouvelles hors Ile-de-France, Iles non reliées au continent, cantons du département de l'Oise,
- Zone 3 : reste du territoire à l'exclusion des départements d'Outre-Mer.

#### PLS (Prêt Locatif Social)

Zone Abis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
12,85 €	9,88 €	8,51 €	8,16 €	7,58 €

Zonage géographique des aides au logement :

- Zone A bis : Paris et communes limitrophes
- Zone A : agglomération parisienne, Côte d'Azur, Genevois français
- Zone B1 : agglomérations de plus de 250 000 habitants, grande couronne autour de Paris
- Zone B2 : autres agglomérations de plus de 50 000 habitants, communes chères en zones littorales ou frontalières, pourtour de l'Ile-de-France
- Zone C : reste du territoire

Une fois en place, les locataires du parc social ont un droit au maintien dans les lieux c'est-à-dire qu'ils peuvent occuper leur logement indéfiniment même si leurs revenus évoluent et excèdent les plafonds.

Ce droit est progressivement remis en cause avec l'introduction de surloyers puis l'obligation de quitter le logement social si les revenus dépassent trop fortement les plafonds. En fait, seuls 1 % des locataires ont des revenus trop élevés (plus du double des plafonds) qui les obligent à devoir quitter leur logement dans un délai de trois ans, et un peu plus, 4 % des ménages du parc HLM, sont susceptibles d'être assujettis au supplément de loyer solidarité (SLS) instauré en 1996<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2012

## Annexe 5

### Répartition des aides de l'Etat au logement

A titre d'exemple, voici comment étaient répartis les 36 milliards d'euros d'aides de l'Etat en 2009 :

	Propriétaires	HLM	Autres bailleurs	Ensemble
Aides à la personne	1,1	5,7	8,2	15,0
Aides à la pierre	10,9	5,8	4,5	21,2
<b>Total</b>	<b>12,0</b>	<b>11,5</b>	<b>12,7</b>	<b>36,2</b>
Pourcentage	33%	32%	35%	100%

*Les comptes du logement, éd. 2011*



# Annexe 6

## La composition des conseils d'administration

### La composition du conseil d'administration dans les OPH

Les collectivités et EPCI de rattachement peuvent choisir de fixer le nombre total des membres de leur Office à 23 ou à 27 membres au regard de leurs propres considérations (patrimoine, territoire...). Les Offices ayant jusqu'à 2 000 logements peuvent, si leur collectivité le souhaite, fixer le nombre à 17 membres. En application de cette répartition, les collectivités et EPCI doivent désigner deux catégories de membres les représentant dans les conseils d'administration des OPH :

- 6 membres désignés au sein de leurs organes délibérants (conseils municipaux, conseils communautaires, ou conseils généraux) ;
- respectivement 7, 9 ou 3 membres (selon le total des membres des conseils qui peut être de 23, 27 ou 17) choisis en qualité de personnes qualifiées.

Elles désigneront en outre un membre au titre d'une association agréée dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Les membres désignés par la collectivité territoriale ou l'établissement public de rattachement disposent de la majorité des sièges. Les représentants des locataires disposent d'au moins un sixième des sièges.

Membres	Nombre de représentants		
	9	13	15
<b>Collectivité territoriale ou EPCI de rattachement</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>15</b>
<i>Membres désignés par l'organe délibérant</i>	6	6	6
<i>Membres désignés comme personnalités qualifiées en matière d'urbanisme, de logement, d'environnement et de financement de ces politiques, ou en matière d'affaires sociales</i>	3*	7**	9***
<b>Représentants des locataires</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Socio-professionnels (du département du siège de l'office)</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<i>CAF</i>	1	1	1
<i>UDAF</i>	1	1	1
<i>Collecteurs 1% logement</i>	1	1	1
<i>Organisation syndicale de salariés la plus représentative</i>	1	2	2
<b>Association d'insertion ou de logement des personnes défavorisées</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17</b> <i>(jusqu'à 2000 lgts)</i>	<b>23</b>	<b>27</b>

\* dont 1 membre a la qualité d' élu d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI du ressort de compétence de l'office, autre que celle ou celui de rattachement

\*\* dont 2 membres ont la qualité d' élu d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI du ressort de compétence de l'office, autre que celle ou celui de rattachement

\*\*\* dont 3 membres ont la qualité d' élu d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI du ressort de compétence de l'office, autre que celle ou celui de rattachement

**A noter**

La représentativité des organisations syndicales est appréciée en tenant compte des résultats des dernières élections professionnelles.

**La composition du conseil d'administration dans les ESH**

Les ESH peuvent être dirigées soit par un conseil d'administration composé de 3 membres au moins et 18 au plus, soit par un directoire (1 à 5 membres) et un conseil de surveillance (en principe composé de 3 à 12 membres).

Les administrateurs sont nommés par l'assemblée générale ordinaire, et rééligibles, sauf stipulation contraire des statuts. La durée de leurs fonctions est déterminée par les statuts. Ils peuvent être révoqués à tout moment par l'assemblée générale ordinaire.

Les administrateurs peuvent être des personnes morales ou physiques. Une personne physique ne peut appartenir simultanément à plus de 8 conseils d'administration de sociétés anonymes ayant leur siège social en France métropolitaine.