

RAPPORT **D'ACTIVITÉ**
2015



MOT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL	2
01. CONTRÔLE ET SUITES	4
BILAN DE L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE ET DES SUITES DONNÉES AUX CONTRÔLES	5
1. LES CONTRÔLES PROGRAMMÉS EN 2015	5
2. LES CONTRÔLES RÉALISÉS EN 2015	6
3. LES SUITES ADMINISTRATIVES DONNÉES AUX CONTRÔLES EN 2015	10
PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES CONTRÔLES RÉALISÉS EN 2015	12
1. LES CONTRÔLES RÉALISÉS SUR LES ORGANISMES HLM	12
2. LES CONTRÔLES RÉALISÉS SUR LES COLLECTEURS DE LA PEEC	26
02. STATISTIQUES, ÉTUDES ET ÉVALUATION	28
LES MISSIONS D'ÉTUDES RELATIVES AU SECTEUR DE LA PEEC	29
1. LES STATISTIQUES FINANCIÈRES ET OPÉRATIONNELLES DU SECTEUR DE LA PEC	29
2. LES STATISTIQUES DESCRIPTIVES DES EMPLOIS DE LA PEC ET DES BÉNÉFICIAIRES	33
3. LE SUIVI DE LA PERFORMANCE DES CIL EN TERMES DE GESTION	35
4. LES ÉTUDES DESCRIPTIVES ET D'ÉVALUATION DU SECTEUR DE LA PEC	37
LES MISSIONS D'ÉTUDES RELATIVES AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL	40
1. LE CHANTIER ACCÈS AUX DONNÉES SECTORIELLES	40
2. LES ÉTUDES THÉMATIQUES RELATIVES AUX OLS	41
03. MOYENS MIS EN ŒUVRE PAR L'ANCOLS	42
BILAN SOCIAL 2015	43
BUDGET DE L'ANCOLS	45
ANNEXES.	
RÉPONSES À LA PARTIE CONTRÔLE ET SUITES	46
SIGLES UTILISÉS	67

MOT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Nous avons le plaisir de vous présenter le premier rapport d'activité de l'ANCOLS. Cette dernière, créée au 1^{er} janvier 2015 à partir de la fusion entre l'ANPEEC et la MIILOS, est chargée par la loi d'un champ de missions plus large que les deux structures qu'elle remplace. Ainsi, l'ANCOLS a désormais la responsabilité d'arrêter et de s'assurer de la mise en œuvre des suites à donner aux rapports de contrôle et est dotée d'un périmètre d'études qui inclut les organismes de logement social. Ce rapport porte donc sur une première année d'existence au cours de laquelle l'installation de ce nouvel établissement public s'est accompagnée de la conception et de la mise en œuvre de nombreux nouveaux processus et procédures. Il en a été ainsi, par exemple, de la production des rapports définitifs en une seule « colonne » (au lieu des « trois colonnes » précédemment usitées) pour faciliter leur lecture dans la perspective de la publication systématique de ces rapports sur le site internet de l'Agence, de la possibilité donnée aux organismes

contrôlés d'être entendus par la direction de l'Agence lors de la phase contradictoire avant la diffusion du rapport définitif ou encore celle de produire, pendant un délai de 4 mois courant à la date de réception de ce rapport, un droit de réponse joint au rapport de contrôle publié.

Également dans cette phase d'installation, les instances de gouvernance officielles de l'Agence, en premier lieu son conseil d'administration, mais aussi le comité du contrôle et des suites ainsi que le comité des études, ont pu, dès leur constitution à la fin du premier trimestre 2015, exercer leur compétence, et nous voulons saluer ici leur forte implication et la qualité de leurs travaux.

Nous remercions l'engagement des équipes de l'Agence qui ont assuré la continuité de la production, tout en mettant en œuvre les changements résultant de l'adaptation et de l'élargissement de leurs missions.



Pour toutes ces raisons, ce premier rapport d'activité est le reflet d'une année de transition, y compris dans sa forme, qui ne préjuge pas de celle qu'il pourra prendre dans les années futures.

Ainsi, pour la partie études, les conclusions exposées ne portent que sur le champ PEEC, les études sur des sujets HLM n'ayant été engagées qu'au second semestre 2015.

Pour la partie contrôle, nous souhaitons souligner que l'exercice réalisé ne saurait être lu que comme une synthèse des constats de dysfonctionnement ou d'insuffisance les plus fréquemment relevés dans les organismes contrôlés en 2014 (pour les contrôles ouverts cette année-là et conclus en 2015) et 2015.

En effet, les limites de ce genre d'exercice sont connues. D'une part, l'échantillon des organismes contrôlés dans l'année ne peut avoir de valeur statistiquement représentative

du secteur, du fait du mode de programmation reposant sur des critères de périodicité ou d'analyse de risques. D'autre part, l'accent est nécessairement mis, lors des contrôles, sur ce qui n'est pas conforme au droit applicable, ce qui doit être amélioré ou doit faire l'objet d'une vigilance particulière.

Cela bien sûr ne doit pas conduire à des jugements généralisés : la lecture *in extenso* des rapports de contrôle désormais publiés par l'Agence permet à tout observateur attentif de constater que les organismes de logement social font preuve, dans leur ensemble, d'une volonté de conforter leur professionnalisme dans l'exercice de leurs missions au service des locataires.

Jean Gaeremynck,
président du conseil d'administration
Pascal Martin-Gousset,
directeur général



01

CONTRÔLE ET SUITES



Le rapport annuel d'activité de l'Agence est l'occasion de rendre compte de son activité de contrôle, ainsi que des suites qui ont été données à ses contrôles par le comité du contrôle et des suites, et de porter un regard sur le secteur du logement social.

Le poids de la centaine d'organismes contrôlés en 2015 représente plus de 10 % du parc social. L'analyse des constats établis dans les rapports diffusés en 2015 permet de relever quelques grandes tendances, d'illustrer des situations rencontrées de manière fréquente ou récurrente, de tirer des enseignements et, au besoin, de formuler des recommandations sur l'évolution du cadre d'intervention des organismes HLM qui sont chargés d'un service d'intérêt général.

Toutefois, l'échantillon des organismes contrôlés en 2015 n'étant pas représentatif, les illustrations et enseignements qui ont été tirés des contrôles ne sauraient revêtir de valeur ou de portée statistique. En outre, il convient d'être conscient du biais inhérent à un bilan d'activité de contrôle, même si sont relevées aussi quelques bonnes pratiques : l'accent est mis sur les difficultés rencontrées par les organismes et les déficiences, insuffisances ou irrégularités constatées lors des contrôles, dans un but pédagogique, au détriment des situations normales ou satisfaisantes.

BILAN DE L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE ET DES SUITES DONNÉES AUX CONTRÔLES

1. LES CONTRÔLES PROGRAMMÉS EN 2015

Dans la perspective de la création, au 1^{er} janvier 2015 de l'ANCOLS, et afin de garantir la continuité de l'activité de contrôle jusqu'à ce que le conseil d'administration de l'ANCOLS puisse valablement approuver le programme de contrôle de la nouvelle Agence pour l'année 2015, les instances compétentes de l'ANPEEC et de la MIILOS ont arrêté fin 2014 des compléments à leurs programmes de contrôle 2014, qui, assemblés au 1^{er} janvier 2015, ont tenu lieu de programme provisoire de contrôle 2015 à l'Agence nouvellement créée au cours du premier semestre 2015.

Le conseil d'administration de l'Agence, réuni le 29 juin 2015, a approuvé le programme de contrôle définitif pour l'ensemble de l'année 2015.

Sur le champ HLM, l'élaboration de cette programmation, qui comptait 145 organismes, s'est appuyée sur le jugement professionnel de l'Agence, et en particulier de ses délégations territoriales, par référence à un certain nombre de critères usuels :

- un critère de périodicité, apprécié de manière différenciée selon la taille des organismes et la nature des constats dressés lors des contrôles précédents¹ ;
- l'intérêt de contrôler concomitamment ou successivement les organismes appartenant à un même groupe ;
- les signalements et informations des services territoriaux de l'État chargés de la politique du logement social et en particulier du contrôle permanent des organismes ;
- les signalements et informations d'autres interlocuteurs du secteur, notamment la CGLLS pour les organismes en difficulté financière ou sous surveillance ;
- une coordination avec les chambres régionales des comptes, compétentes pour contrôler les OPH et les SEM, et la Cour des comptes, compétente pour contrôler les SA d'HLM.

1. La périodicité de contrôle usuelle varie de 5 à 8 ans selon la taille de l'organisme.

En outre, une priorité a été donnée au contrôle des filiales HLM de collecteurs, dans le contexte de la réforme d'Action Logement.

Sur le champ PEEC, plusieurs contrôles organiques étaient inscrits au programme complémentaire 2014, sur les CIL suivants : LOGEO, LOGEHAB, CIL Méditerranée, CILGERE, le GIC.

Les partenaires sociaux ayant décidé d'engager une réforme de grande ampleur du réseau Action Logement², le conseil d'administration a décidé la programmation, à cheval sur la fin de l'exercice 2015 et l'exercice 2016, d'un cycle de contrôles « *état des lieux avant réforme d'Action Logement* » sur l'ensemble des collecteurs métropolitains. Ces contrôles ciblés devaient comporter à la fois une dimension évaluative, visant à une appréciation d'ensemble et à une connaissance actualisée de l'organisation, de l'activité et de la situation financière des collecteurs, et une dimension préventive, avec des diligences sélectives sur quelques zones de risque dans le contexte transitoire créé par l'annonce de la réforme d'Action Logement (état de l'actif immobilisé des collecteurs ; rémunérations et indemnités de départ des dirigeants ; activité des filiales et sous-filiales de titre V).

En outre, deux contrôles expérimentaux sur les groupes constitués autour des CIL LOGILIA et AMALLIA, avec des équipes de contrôle mixtes de contrôleurs-auditeurs (ex ANPEEC) et d'inspecteurs-auditeurs (ex Miilos), étaient programmés pour l'année 2015.

2. LES CONTRÔLES RÉALISÉS EN 2015

2.1. LES CONTRÔLES OUVERTS

Le tableau ci-contre retrace le nombre de contrôles effectivement ouverts en 2015 sur le champ HLM, comparé au nombre de contrôles programmés. Sur le champ PEEC, quatre contrôles ont été ouverts.

Ces écarts appellent deux observations :

- d'une part, la programmation 2015 n'intégrait pas les contrôles ouverts fin 2014, et dont l'instruction s'est déroulée, pour l'essentiel, en 2015 ; cet effet de glissement, ou effet report, de la programmation s'observe classiquement chaque année ; cependant, dans le contexte de la création de l'ANCOLS au 1^{er} janvier 2015, le nombre de ces contrôles ouverts en toute fin d'année avait été volontairement plus important qu'à l'accoutumée, par mesure de prudence ;
- d'autre part, le nombre de contrôles programmés excédait volontairement le « potentiel de contrôle » estimé pour l'Agence. Cette « sur-programmation » permet de ménager une marge de manœuvre dans l'exécution de la programmation et prévenir les inévitables aléas.

Il en résulte que le programme de contrôle ne pouvait qu'être partiellement ouvert en 2015.

2. Ce projet de réforme a reçu le soutien de l'État qui a présenté au Parlement un projet de loi autorisant le gouvernement à légiférer par ordonnances afin que puissent être publiés, à brefs délais, les textes nécessaires à une mise en œuvre rapide de la réforme. Cette loi a été adoptée et promulguée le 1^{er} juin 2016.

Le projet de réforme prévoit les créations d'un collecteur unique qui recevrait la participation des employeurs et délivrerait les financements d'une structure qui porterait l'ensemble des participations dans les sociétés immobilières, notamment celles détenues dans les sociétés d'HLM ; il prévoit, enfin, la création d'une structure faîtière paritaire dont les missions principales seraient de conclure avec l'État les conventions quinquennales relatives à l'emploi des fonds et d'élaborer les directives organisant la mise en œuvre de ces conventions.

Les objectifs de cette réforme sont d'assurer une meilleure visibilité d'Action Logement dans les territoires par la mise en place d'un acteur unique, de supprimer une concurrence contre-productive entre collecteurs, d'améliorer le service rendu aux salariés en favorisant l'équité dans la distribution des aides, enfin, de réduire le coût de fonctionnement du réseau.



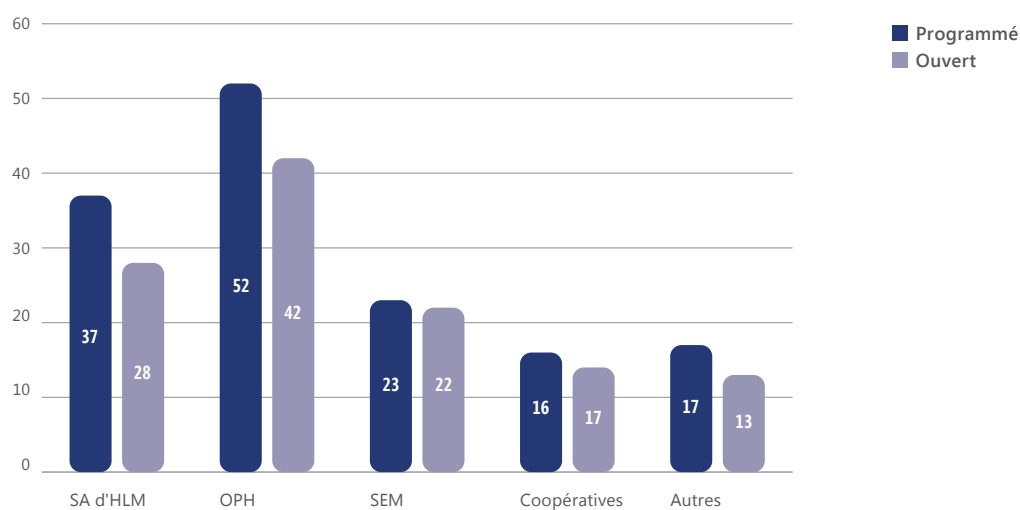
RÉPARTITION DES CONTRÔLES 2015, PAR TYPE D'ORGANISME

Types d'organisme	Programmés en 2015		Ouverts en 2015	
SA d'HLM	37	14,6 % (25,5 %)	28	11,0 % (23,5 %)
OPH	52	19,5 % (35,9 %)	42	15,7 % (35,3 %)
SEM	23	12,4 % (15,9 %)	22	11,9 % (18,5 %)
Coopératives	16	9,8 % (11,0 %)	14	8,5 % (11,8 %)
Autres	17	(11,7 %)	13	(10,9 %)
Total	145	(100 %)	119	(100 %)

Les pourcentages de la première série sont exprimés par rapport au nombre total d'organismes de chaque catégorie (population des organismes au 1^{er} janvier 2015).

Les pourcentages entre parenthèses sont exprimés par rapport au nombre des contrôles programmés ou ouverts.

RÉPARTITION DES CONTRÔLES PROGRAMMÉS ET OUVERTS, PAR TYPE D'ORGANISME

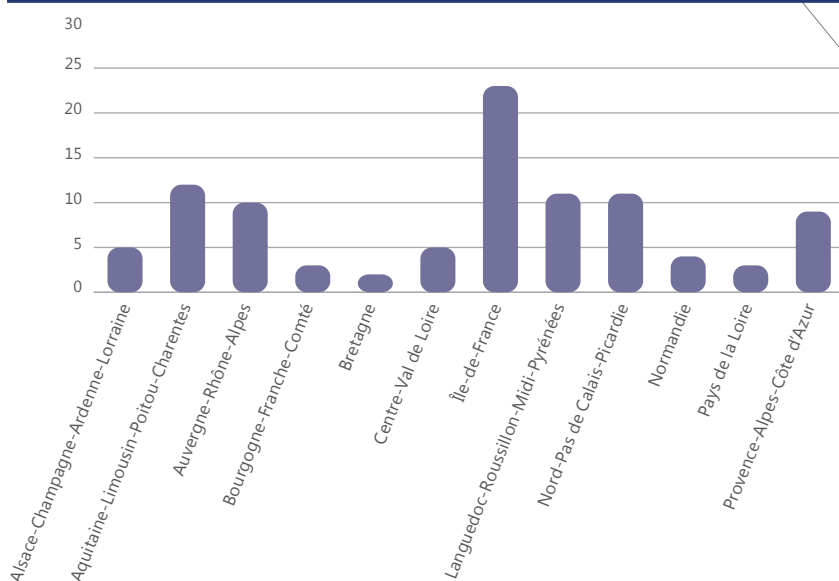


2.2. LES RAPPORTS PROVISOIRES ET DÉFINITIFS DIFFUSÉS AUX ORGANISMES

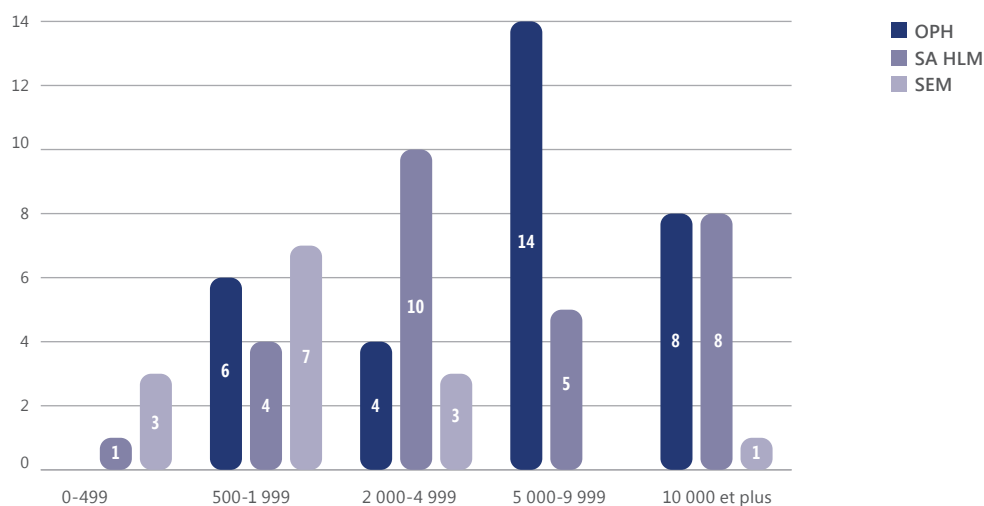
Au cours de l'année 2015, sur le champ HLM, l'Agence a diffusé 81 rapports provisoires, communiqués pour contradiction aux organismes contrôlés, et 98 rapports définitifs, établis après examen des réponses des organismes.

Les tableaux suivants ventilent les contrôles réalisés en 2015 sur le champ HLM (sur la base des rapports définitifs diffusés) selon les régions (siège social des organismes), la taille des organismes (nombre de logements gérés), et le type d'organisme.

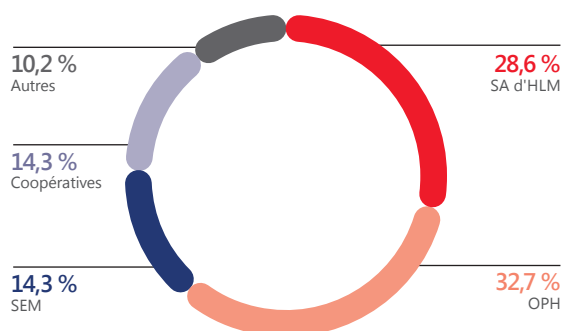
RÉPARTITION DES CONTRÔLES PAR RÉGION



NOMBRE DE CONTRÔLES PAR TAILLE D'ORGANISME



CONTRÔLES RÉALISÉS EN 2015



RÉPARTITION DES RAPPORTS DÉFINITIFS PRODUITS EN 2015, PAR TYPE D'ORGANISME

Types d'organisme	Rapports définitifs 2015	
SA d'HLM	28	11,0 % (28,6 %)
OPH	32	11,6 % (32,7 %)
SEM	14	7,6 % (14,3 %)
Coopératives	14	7,9 % (14,3 %)
Autres	10	(10,2 %)
Total	98	(100 %)

Les pourcentages de la première série sont exprimés par rapport au nombre total d'organismes de chaque catégorie (population des organismes au 1^{er} janvier 2015).

Les pourcentages entre parenthèses sont exprimés par rapport au nombre des rapports produits.



2.3. LES RAPPORTS DÉFINITIFS PUBLIÉS SUR LE SITE INTERNET DE L'AGENCE

Le décret fixant les règles d'organisation, de fonctionnement et les modalités des contrôles de l'Agence nationale de contrôle du logement social (décret n° 2014-1596 du 23 décembre 2014 complété par le décret du 13 mai 2015) pose le principe de la publication des rapports de contrôle, dans les conditions définies par le conseil d'administration. Les rapports définitifs de contrôle, rendus communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978, sont désormais publiés systématiquement par l'Agence sur son site Internet dès réception du « droit de réponse » des organismes prévu par l'article R. 342-14 du CCH ou, à défaut, au plus tard quatre mois après la diffusion à l'organisme du rapport définitif.

Les 98 organismes HLM contrôlés en 2015 (contrôles ayant donné lieu à un rapport définitif diffusé en 2015) représentaient 525 277 logements, soit près de 11 % du total du parc locatif social.

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

En 2015, la durée calendaire moyenne de production d'un rapport de contrôle (entre l'ouverture du contrôle et la diffusion du rapport définitif) a été de 12,9 mois. Sur le champ PEEC, 7 rapports provisoires et 5 rapports définitifs ont été diffusés en 2015.

Le conseil d'administration de l'Agence a décidé que la publication systématique des rapports définitifs de contrôle ne s'appliquerait qu'aux rapports définitifs ayant été rédigés dans la nouvelle forme prévue par le décret du 13 mai 2015, à savoir en « une colonne », après prise en compte des réponses de l'organisme, et non plus en « trois colonnes », comme se présentaient les rapports de l'ANPEEC comme de la MILOS.

De ce fait, seuls quatre rapports définitifs ont été publiés par l'ANCOLS sur son site internet en 2015, en toute fin d'année.

3. LES SUITES ADMINISTRATIVES DONNÉES AUX CONTRÔLES EN 2015

Les constats relevés dans les rapports de contrôle ont pu faire l'objet de suites arrêtées par le comité du contrôle et des suites en application de l'article R. 342-6 du Code de la construction et de l'habitation. Un tiers environ des observations (numérotées) faites dans les rapports de contrôle ont donné lieu à des suites individualisées, arrêtées par le comité du contrôle et des suites, assorties d'un délai de mise en œuvre et des pièces justificatives à produire pour en attester.

Ces suites, présentées dans le tableau ci-dessous, concernent les thèmes de contrôle énumérés dans ledit tableau.

La nature des suites attendues des organismes HLM porte principalement sur :

- l'amélioration du fonctionnement de la commission d'attribution des logements ;
- l'actualisation du plan stratégique de patrimoine ;

- la mise en conformité des contrats de directeur général, l'accord du conseil d'administration sur la rémunération ;
- l'amélioration du fonctionnement des instances de décision (conseil d'administration, bureau...) ;
- le respect des hausses de loyers, des loyers plafonds réglementaires ;
- le respect des règles de la commande publique ;
- la réalisation et la mise à jour des diagnostics techniques (amiante, performance énergétique) ;
- la mise en place de procédures de contrôle interne et d'outils de contrôle de gestion ;
- la régularisation des charges (charges indues, individualisation des charges) ;
- l'entretien et la mise en sécurité des ascenseurs, du chauffage ;
- la réduction des coûts de gestion.

Le comité du contrôle et des suites a décidé de ne pas arrêter de suites dans les cas où :

- les problèmes relevés avaient été corrigés par les organismes bailleurs HLM à l'issue du contrôle ;
- les organismes s'étaient engagés à mettre en œuvre des actions de correction ;
- il s'agit de recommandations de gestion qui n'étaient pas susceptibles d'une mise en œuvre rapide, et dont les résultats ne pouvaient être évalués que sur la durée. Cela pouvait concerner les engagements au titre du DALO, l'accentuation du rôle social, l'organisation du traitement de la demande, la mise en place d'une organisation plus efficiente. Dans ce cas, lors du contrôle suivant, l'Agence sera vigilante à évaluer dans quelle mesure des progrès auront été accomplis.

RÉPARTITION DES SUITES DONNÉES, PAR THÈME DE CONTRÔLE

Thèmes de contrôle	Nombre de suites	
Gouvernance, organisation, management	102	(28,2 %)
Stratégie patrimoniale	86	(23,8 %)
Tenue de la comptabilité et analyse financière	73	(20,2 %)
Politique sociale et gestion locative	66	(18,5 %)
Patrimoine	34	(9,3 %)
Total	361	(100 %)

LES MISES EN DEMEURE

Lorsque les dispositions de l'article L. 342-12 du CCH trouvent à s'appliquer aux dysfonctionnements relevés à l'occasion du contrôle, le conseil d'administration de l'ANCOLS peut mettre en demeure l'organisme de procéder à la rectification de ces irrégularités dans un délai déterminé. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte dans les conditions prévues à l'article L. 342-13 2^e alinéa du CCH.

Aucune mise en demeure n'a été réalisée en 2015.

LES PROPOSITIONS DE SANCTIONS

Sur proposition du conseil d'administration de l'ANCOLS, le ministre chargé du logement (pour tous les organismes) et le cas échéant pour les OPH et les SEM, celui en charge des collectivités territoriales peut, prononcer à l'encontre de l'organisme une ou plusieurs sanctions administratives visées à l'article L. 342-14 du CCH (sanctions pécuniaires, suspension ou révocation d'un ou plusieurs dirigeants ou membres du conseil d'administration, mise sous administration provisoire...).

Le montant des sanctions pécuniaires prononcées à l'encontre des organismes ne peut pas excéder deux millions d'euros. Toutefois, le montant est limité à 18 mois maximum de loyer en principal dans le cas de non-respect des règles d'attribution et d'affectation de logements, et en cas de non-respect des règles d'application du supplément de loyer de solidarité, la pénalité est égale à 50 % des sommes exigibles et non mises en recouvrement (article L. 441-11 du CCH).

La proposition de sanction soumise le cas échéant au(x) ministre(s) est appréciée par le conseil d'administration au regard d'un faisceau de critères. Ainsi, s'agissant des attributions pour dépassement de plafond de ressources, l'Agence tient compte des éléments suivants :

- la nature des logements concernés par les dépassements de plafonds de ressources (les dépassements concernant des PLAI sont jugés plus graves) ;
- le taux d'attributions irrégulières constatées lors du contrôle ;
- l'ampleur des dépassements de plafonds de ressources constatés ;
- l'appréciation du rôle social de l'organisme ;
- l'état de la vacance, à corréler avec l'état du marché locatif, afin d'apprécier l'effet d'éviction sur les ménages éligibles ;
- la récurrence des irrégularités en matière d'attributions ;
- les justifications apportées par l'organisme dans sa réponse ;

- les actions de correction engagées par l'organisme, qui attestent de sa bonne foi et de sa capacité à améliorer sa gestion.

Le quantum de la sanction proposée est modulé en fonction des justifications apportées par l'organisme, de sa bonne foi, de son rôle social, et de sa situation financière.

En 2015, le conseil d'administration de l'ANCOLS a proposé aux ministres de prononcer des sanctions pécuniaires à l'encontre de deux offices publics de l'habitat pour des irrégularités concernant des :

- dépassements de plafonds de ressources ;
- attributions réalisées alors que le dossier du candidat était incomplet (absence de justificatifs des revenus) ;
- attributions réalisées alors que le dossier ne disposait pas du numéro unique départemental d'enregistrement de la demande ;
- locations à des personnes morales contraires aux dispositions des articles L. 442-8 et suivants du CCH.

Les sanctions proposées s'élevaient respectivement à 47 010 € et 64 970 €.



PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES CONTRÔLES RÉALISÉS EN 2015

1. LES CONTRÔLES RÉALISÉS SUR LES ORGANISMES HLM

1.1. STRATÉGIE, GOUVERNANCE, ORGANISATION

1.1.1. La stratégie des organismes

1.1.1.1. La poursuite du mouvement de restructuration du secteur

Les contrôles réalisés en 2015 confirment la poursuite du mouvement de restructuration des différentes familles d'organismes : OPH, SA d'HLM et SEM.

Les fusions de structures privées (ESH) se poursuivent, en cohérence avec les évolutions de l'actionnariat.

La loi ALUR, qui prévoit le rattachement d'ici le 1^{er} janvier 2017 des OPH communaux aux intercommunalités qui deviennent compétentes en matière d'habitat, accélère les rapprochements et projets de fusion entre OPH, certains organismes anticipant cette échéance. Dans la région parisienne, la loi NOTRe impacte indirectement la carte des OPH, soit par des dissolutions de droit, soit par l'organisation de transferts d'activité ou de patrimoine vers d'autres structures (SEM, SCIC, ESH) dont la gouvernance échappera à la Métropole du Grand Paris.

Lors de ses contrôles, malgré ce mouvement structurel de rationalisation du secteur et de diminution tendancielle du nombre d'organismes, l'Agence rencontre de nombreux organismes de petite taille qui n'assurent pas de manière satisfaisante leur mission d'intérêt général ou ne dégagent pas une rentabilité suffisante. Dans ce cas, l'Agence ne peut qu'exhorter les organismes à envisager un rapprochement avec d'autres organismes ou un rachat de patrimoine, dans un souci d'efficacité de la gestion et de qualité du service d'intérêt économique général (SIEG) dont ils sont chargés.

D'autres organismes, dont le parc ne dépasse pas quelques centaines de logements, apparaissent relativement bien gérés, mais gèrent leur parc en grande partie amorti de manière très statique, sans véritable stratégie, et leur faible assise ne leur permet guère d'envisager des perspectives de développement.

Rappelons que lorsqu'ils ne construisent plus, les organismes de petite taille sont susceptibles de

tomber sous le coup de l'article L. 423-1 du CCH qui prévoit que « *tout organisme d'habitations à loyer modéré qui gère moins de 1500 logements et qui n'a pas construit au moins 500 logements [...] pendant une période de dix ans peut être dissous [...]* ».

La coexistence de deux organismes différents, un OPH et une SEM, ayant une activité de construction et de gestion de logements sociaux sur un même territoire, et dépendant de la même collectivité, peut aussi appeler, le cas échéant, une rationalisation.

1.1.1.2. Le respect de l'objet social

Aux termes de l'article L. 411-2 du CCH, les organismes HLM (OPH, SA d'HLM, coopératives) sont chargés du service économique d'intérêt général du logement social, défini comme la construction et la gestion de logements locatifs sociaux, la réalisation d'opérations d'accession sociale à la propriété, la gestion ou l'acquisition en vue de leur revente de logements situés dans des copropriétés en difficulté ou faisant l'objet d'une OPAH, ainsi que les services accessoires à ces opérations. En outre, au titre de la mission d'intérêt général que constitue la recherche de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat, les organismes HLM peuvent exercer des compétences d'aménagement, d'accession et de prestations de services prévues par les textes qui les régissent.

Plusieurs contrôles réalisés en 2015 ont mis en évidence la réalisation par des offices, pour le compte de collectivités, d'opérations n'entrant pas dans l'objet social d'un organisme HLM tel que défini par la loi et la réglementation : école d'art, hôtel d'entreprises, siège social.

Par ailleurs, dans quelques organismes contrôlés, il a été constaté que l'ampleur prise par les activités accessoires (aménagement, commerces) avait conduit à distraire des ressources financières qui auraient pu être plus utilement affectées au SIEG, ou à faire peser sur eux des risques financiers.

Une part significative des organismes contrôlés, majoritairement des SA d'HLM, l'Agence relève que le parc géré comprend des logements non conventionnés financés sur fonds propres qui ne font l'objet d'aucun encadrement en termes de plafonds de ressources et de plafonds de loyers, et dont l'attribution ne respecte aucune procédure formalisée en garantissant la transparence. Cette pratique fait question au regard de l'objet social et du financement public de ces organismes. Dès lors, à l'occasion de ses contrôles, l'Agence demande systématiquement aux organismes gérant des logements non conventionnés que soient fixés, par le conseil d'administration, des plafonds de ressources et de loyers, et que l'attribution des logements suive une procédure transparente.



1.1.2. L'exercice de leurs attributions par les instances de gouvernance

Dans la majorité des organismes de logement social contrôlés, le conseil d'administration et le directoire³ ou le conseil de surveillance n'exercent pas de manière satisfaisante les rôles respectifs de décision, d'orientation stratégique et de contrôle qui leur sont conférés par les textes.

Le conseil d'administration doit décider de la politique générale de l'organisme, notamment explicitement délibérer sur la politique patrimoniale, la politique de vente de logements et la politique d'attribution des organismes.

Cette déficience peut tenir à un manque de disponibilité, d'investissement ou de formation des administrateurs, à l'attentisme de l'actionnaire ou de la collectivité de référence, ou, plus gravement, à une information défaillante, incomplète ou sélective du conseil d'administration par la direction de l'organisme.

Le rôle du conseil d'administration est également primordial en matière d'approbation des rémunérations des dirigeants, de contrôle et de prévention des conflits d'intérêts (*cf. infra*).

Le contrôle, par le conseil d'administration, de l'activité du directeur général s'avère souvent insuffisant, ce qui se traduit notamment par l'absence d'objectifs individuels corrélés aux résultats de l'organisme et fixés par le conseil d'administration.

1.1.3. Les rémunérations, avantages et indemnités de départ des directeurs généraux

Au cours de l'année 2015, l'Agence a observé la persistance d'irrégularités relatives aux contrats des directeurs généraux d'OPH, concernant les modalités de leur rémunération ou les avantages annexes qui leur sont consentis. En particulier, quelques contrats de directeurs généraux d'OPH antérieurs au décret du 12 octobre 2009 n'ont pas été régularisés dans toutes leurs clauses et prévoient notamment des indemnités de départ à la retraite⁴.

Ainsi, dans un OPH, le contrat du directeur général a par avenant été mis en conformité avec les dispositions du décret de 2009, plus favorables, s'agissant de la rémunération annuelle (précédemment fixée à 98 000 €, la rémunération annuelle brute forfaitaire a été portée à 106 k€, soit une hausse de près de 10 %, majorée d'une part variable plafonnée à 15 %), sans qu'en revanche la clause prévoyant le versement d'une indemnité de fin de carrière équivalente à six fois le dernier traitement mensuel n'ait été rapportée. Lors de sa mise à la retraite fin 2012, le directeur général a perçu les 62 000 € d'indemnités de départ prévues dans son contrat.

On notera, en outre, que le délai de prescription extinctive relatif aux créances résultant des paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération des agents fixé par la loi de finances de 2011 à deux ans est dans la plupart des cas trop court pour pouvoir contraindre les offices, au stade des suites, à recouvrer auprès de leurs anciens dirigeants les rémunérations ou indemnités indûment perçues. Sur ce point, l'Agence recommande que le délai de prescription soit allongé, pour être rendu plus compatible avec les délais de contrôle.

S'agissant des organismes privés de logement social (ESH, SEM, SCP), la détermination de la rémunération et des indemnités de départ du directeur général est laissée à l'appréciation du conseil d'administration, dans le respect des dispositions du Code de commerce et de règles spécifiques du CCH.

Des irrégularités tenant à la méconnaissance des prérogatives du conseil d'administration ont parfois été relevées dans ces organismes.

Sur le plan de la bonne gestion ou des bonnes pratiques, les contrôles réalisés en 2015 ont relevé des niveaux de rémunération des directeurs généraux qui paraissent excessifs au regard de la taille des organismes gérés, et eu égard au caractère social du secteur considéré : rémunération de 105 k€ pour le directeur général d'une SEM gérant 1 800 logements, rémunération de 210 k€ pour le président du directoire d'une SA de 10 000 logements.

3. Amendement apporté à la suite de l'observation de la Fédération des ESH (*cf. annexe*).

4. Le décret n° 2009-1218 du 12 octobre 2009 relatif au statut des directeurs généraux (DG) d'offices publics de l'habitat (OPH), dont les dispositions sont d'ordre public et codifiées aux articles R. 421-19 et suivants du Code de la construction et de l'habitation, a défini les modalités et le niveau de rémunération des DG d'OPH et les avantages limitatifs qui peuvent être octroyés à ces derniers. Ces dispositions ne prévoient pas le bénéfice d'une indemnité de départ à la retraite. De même, le décret n° 88-145 du 15 février 1988, auquel les DG d'OPH sont pour partie soumis, ne prévoit pas non plus le bénéfice d'une telle indemnité. De plus, la jurisprudence administrative est venue expressément confirmer le caractère d'ordre public des dispositions du décret de 2009 en considérant que le bénéfice d'une telle indemnité, pour un DG d'OPH, et quand bien même leur contrat d'engagement le stipulerait, est irrégulier.

Dès lors, les clauses d'un contrat de droit public d'un DG d'OPH, même antérieur à 2009, lui accordant d'autres avantages tels que des indemnités de départ en retraite, doivent être considérées comme irrégulières.

Dans d'autres cas, il est apparu que les organismes n'avaient pas suffisamment préservé leurs intérêts, en négociant avec leurs directeurs généraux ou anciens directeurs généraux, dans des conditions parfois peu transparentes, des indemnités de départ à la retraite ou de rupture conventionnelle excessivement généreuses.

Dans une SEM de l'ouest de la France, sur la période contrôlée, les ruptures conventionnelles avec les deux directeurs généraux successifs ont coûté 700 k€ à la société. Dans une SA HLM de la région parisienne, le directeur général a bénéficié d'une rupture conventionnelle avec une indemnité conventionnelle de licenciement de 100 000 € et d'une indemnité transactionnelle de 126 000 €.

Certains dirigeants ont bénéficié d'indemnités de départ à la retraite très substantielles au titre du contrat de travail qui les liait à l'organisme avant qu'ils ne soient investis d'un mandat social, et qui avait été suspendu pendant la durée de leur mandat. Dans le cas d'une SA d'HLM de 1 500 logements, l'ancienne directrice générale a bénéficié d'une indemnité de départ à la retraite de 300 000 €. Dans une SA d'HLM de 10 000 logements de l'ouest de la France, le président du directoire non reconduit dans son mandat a retrouvé son contrat de travail avant que la société n'engage à son encontre une démarche de mise à la retraite s'apparentant à une rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur, qui a abouti à lui verser une indemnité de 13 mois de salaire.

À défaut de normes déontologiques émises par la profession⁵, un cadre réglementaire plus contraignant et protecteur des intérêts des organismes, analogue à celui des directeurs généraux OPH gagnerait, selon l'Agence, à être défini pour les sociétés privées HLM qui poursuivent les mêmes missions que les OPH, sont agréées et bénéficient à ce titre de financements publics.

1.1.4. La prévention des risques de conflit d'intérêts

1.1.4.1. Le respect des règles relatives aux conventions réglementées

L'activité de bailleur social, qu'il s'agisse de l'attribution des logements, des ventes de logement ou de la passation des marchés publics, expose aux risques de conflits d'intérêts.

La culture de la prévention du risque apparaît encore insuffisante dans les organismes HLM. En particulier, le régime juridique des conventions réglementées auquel sont soumis les organismes HLM⁶, qui a précisément pour objet de prévenir les conflits d'intérêts par une obligation de transparence, n'est pas systématiquement respecté.

Dans chacune des activités précitées, les contrôles réalisés en 2015 ont identifié des cas avérés de conflits d'intérêts. À titre d'exemples :

- dans un OPH du sud de la France, des entreprises dont les dirigeants ont un lien de parenté avec un membre du CA ont été prestataires de l'OPH sans autorisation préalable du CA ;
- dans un OPH de l'Ouest, des ventes ont été réalisées au profit d'agents de l'office sans l'autorisation préalable du CA ;
- dans une SA d'HLM du sud de la France, des logements ont été attribués à des salariés sans autorisation préalable du CA.

1.1.4.2. Le cumul d'un mandat social et d'un contrat salarié au sein d'une société d'HLM

Les contrôles menés en 2015 ont encore fait apparaître des cas de cumul irrégulier entre un mandat social et un contrat salarié au sein d'une SA d'HLM ou d'une SEM.

Rappelons que ce cumul est admis par la jurisprudence sous des conditions strictes :

- le contrat de travail doit correspondre à un emploi effectif ;
- les fonctions salariées doivent présenter une technicité particulière : celles-ci doivent pouvoir être distinguées des fonctions de directeur général et faire l'objet d'une rémunération distincte du mandat social ;
- le lien de subordination avec l'organisme concernant l'exercice des fonctions salariées doit être établi.

Si l'une des conditions précitées fait défaut, le contrat de travail du salarié devenu directeur général doit être considéré comme suspendu de plein droit pendant la durée du mandat.

5. Certes, l'UESL a émis en 2010 une directive relative à la politique de rémunération et de départ des directeurs au sein des CIL, de leurs filiales et GIE, qui vaut en principe pour les dirigeants de SA d'HLM filiales de collecteurs, et est censée veiller à son application (L. 313-19). Les normes définies dans cette directive ne s'appliquent donc pas aux SA d'HLM non filiales de collecteurs, et elles sont de surcroît assez peu contraignantes (ainsi, le plafond de rémunération, pour un directeur de filiale immobilière gérant 10 000 à 40 000 logements, est fixé à 185 k€).

6. Les dispositions des articles L. 423-10 à L. 423-11-3 du CCH adaptent le régime des conventions réglementées prévu par le code de commerce aux organismes HLM investis d'une mission d'intérêt général et couvrent un champ plus large que les seuls dirigeants, et incluent les salariés.



1.1.5. Organisation et management

Les contrôles font ressortir l'importance du contrôle de gestion (outils de suivi et de pilotage, reporting, analyse des écarts, comptabilité analytique) et du contrôle interne (formalisation des procédures et contrôle de leur respect) dans la bonne gestion des organismes.

Le déficit de contrôle interne est souvent à l'origine des dysfonctionnements ou irrégularités relevés lors du contrôle et touchant l'ensemble des activités ou des processus de l'organisme.

Deux fonctions transversales méritent une attention particulière : la fonction achat (commande publique) et la fonction ressources humaines.

1.1.5.1. *Le respect des règles en matière de commande publique*

Il ressort encore des contrôles réalisés en 2015 de nombreuses irrégularités dans l'application du droit de la commande publique :

- certains organismes n'ont pas recours aux procédures formalisées requises au-delà des seuils réglementaires ;
- des organismes ne s'attachent pas suffisamment au respect du principe de transparence des procédures notamment à travers le bon fonctionnement de la commission d'appel d'offres et la traçabilité de l'analyse des offres, qui doit pouvoir justifier du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse ;
- l'obligation de remise en concurrence périodique prévue par l'article 5 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 n'est pas toujours respectée, notamment par le jeu de clauses contractuelles comportant des mécanismes de reconduction sans limitation de durée ;
- les organismes s'estiment souvent dispensés de respecter les principes fondamentaux de la commande publique dès lors que le montant du marché est inférieur aux seuils des procédures formalisées ; or, même si le marché peut dans ce cas être passé par le pouvoir adjudicateur selon des modalités librement définies⁷, l'organisme doit pour autant mettre en œuvre des mesures de publicité et de mise en concurrence appropriées aux caractéristiques du marché et notamment à son objet, à son montant, au degré de mise en concurrence entre les entreprises, afin de respecter les principes fondamentaux du droit de la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement entre candidats, transparence des procédures).

En particulier, une part significative d'organismes a recours à un commissaire aux comptes sans mesure de publicité et de mise en concurrence.

1.1.5.2. *La gestion des ressources humaines*

Des dysfonctionnements dans la fonction ressources humaines peuvent être à l'origine des difficultés rencontrées par les organismes : insuffisance de personnel qualifié, notamment dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage, en phase de forte activité de construction ou de réhabilitation ; turn-over excessif des cadres ; sureffectifs entretenus ; augmentations salariales injustifiées au regard des performances de l'organisme et du niveau des coûts de gestion, ou incompatibles avec la situation financière de l'organisme ; attribution d'avantages statutaires indus aux personnels ; temps de travail dérogatoire ; absentéisme élevé et chronique.

1.2. PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES POSÉES PAR LES GROUPES HLM

1.2.1. Les situations de cumul d'un contrat de travail et d'un mandat social au sein de différentes entités du groupe

Au sein des groupes HLM, la direction d'une société HLM est, dans certains cas, assurée par un salarié de la maison-mère (CIL ou SEM) ou d'une structure de coopération (GIE), ce salarié se voyant confier un mandat social de dirigeant. Cette pratique répond, semble-t-il, à différents objectifs :

- sécuriser la situation personnelle des dirigeants des filiales en leur donnant les avantages et garanties du statut salarié ;
- renforcer l'unité du groupe, les dirigeants étant tenus, par leur lien de subordination en tant que salariés de la maison-mère ou d'une structure de coopération contrôlée par elle, d'en référer à l'actionnaire de référence du groupe pour les décisions importantes ;
- mutualiser la fonction de direction sur plusieurs sociétés, dans le cas où le salarié d'un GIE du groupe se voit confier plusieurs mandats sociaux de direction au sein du groupe.

7. Article 10 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005.

En l'état du droit, cette pratique n'est pas en soi irrégulière. Le cumul d'un contrat de travail et d'un mandat social dans deux structures juridiques différentes n'est pas interdit par des dispositions législatives ou réglementaires. Quant à la jurisprudence de la Cour de cassation⁸, elle a admis explicitement, dans la situation propre aux groupes de sociétés, qu'un mandat social dans une filiale puisse être exercé dans le cadre d'un contrat de travail conclu avec la société-mère. L'exercice du mandat social peut alors être l'objet même du contrat du travail.

Cette pratique n'est pour autant pas exempte de risques, notamment en ce qu'elle expose le dirigeant-salarié à des risques de conflit d'intérêts. Dans le cas d'un dirigeant de société HLM salarié d'un GIE, le risque de conflit d'intérêts est particulièrement prégnant, compte tenu de l'objet même du GIE qui est d'exécuter des prestations pour le compte de ses membres. Ce risque est évalué *in concreto* par l'Agence, lors de ses contrôles, au regard notamment des fonctions salariées qu'occupe l'intéressé au sein du GIE, des modalités de représentation de la société au sein du GIE, et plus largement de la gouvernance du GIE.

Cette pratique expose aussi la structure employeuse (maison-mère ou GIE) à des risques financiers, dans la mesure où elle peut se voir qualifier de dirigeant de fait à l'égard des tiers.



Enfin, l'Agence constate que ces montages peuvent aussi s'accompagner d'irrégularités tenant au non-respect des prérogatives du conseil d'administration de la société HLM. Elle est attentive à cet égard à ce que le formalisme de la loi Cherpion relative au prêt de main-d'œuvre à but non lucratif soit respecté (signature d'une convention de mise à disposition), que cette convention soit soumise à l'approbation du conseil d'administration en vertu des articles L. 423-10 et 11 du CCH sur les conventions réglementées, qu'enfin les prérogatives du conseil d'administration de la société HLM relatives à la nomination du directeur général et à l'approbation de sa rémunération soient dans tous les cas respectées.

1.2.2. Les « redevances de marque »

Dans plusieurs cas, il a été relevé lors des contrôles de l'Agence, dans le cadre de groupes, que des cotisations ou des redevances, assimilables à des « redevances de marque », étaient facturées aux sociétés HLM, sans contrepartie avérée. Ces redevances ont été jugées incompatibles avec la mission d'intérêt général des organismes contrôlés par l'Agence, qui a demandé que soit mis fin à cette pratique dès lors qu'elles ne pouvaient être la juste rémunération de prestations objectivement reçues.

1.2.3. La mise en commun de moyens au travers de structures de coopération

1.2.3.1. Le contrôle des organismes HLM du groupe sur le GIE, condition pour que les prestations du GIE bénéficient de l'exemption de publicité et de mise en concurrence relative aux contrats de quasi-régie (« in house »)

Les prestations assurées par un GIE pour le compte de ses membres ayant la qualité de pouvoirs adjudicateurs, constituent des marchés au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005. Toutefois, elles n'ont pas à faire l'objet de mesures de publicité ni de mesures de mise en concurrence préalable, dès lors que l'exception relative aux contrats de quasi-régie prévue à l'article 23 de l'ordonnance du 6 juin 2005 trouve à s'appliquer.

Or, pour bénéficier de cette exemption, les membres du GIE doivent justifier qu'ils sont en situation d'exercer sur ledit GIE un contrôle comparable à celui qu'ils pourraient exercer sur leurs propres services.

8. Cass soc. 6 octobre 1993.



Or, il a été constaté dans certains groupes que les SA d'HLM filiales du groupe et membres du GIE ne disposaient d'aucune latitude sur le mode de gouvernance du GIE, statutairement fixé sous le régime de l'administrateur unique, ni sur la désignation de la personne titulaire de cette fonction ; que les sociétés ne pouvaient se soustraire aux prestations du GIE, considérées pour certaines comme obligatoires, sans payer une indemnité correspondant au double du montant de ces prestations ; qu'enfin, les sociétés n'étaient pas en mesure de contrôler le service fait des prestations effectuées par le GIE et le niveau de facturation.

1.2.3.2. *Le caractère auxiliaire des GIE*

Au sein des groupes, certaines sociétés, dépourvues de moyens propres, recourent à des GIE du groupe, qui assurent l'ensemble des fonctions de la société. Dans ces situations, le caractère auxiliaire du GIE, prévu par le Code de commerce, n'est pas respecté. *A fortiori*, un GIE ou une association de moyens ne saurait salarier l'ensemble du personnel de ses membres : seul le personnel dont l'activité s'exerce au profit de plusieurs des membres de la structure de coopération doit être salarié par celle-ci.

1.2.3.3. *L'approche économique de la mise en commun de moyens*

La mise en commun de moyens à travers des structures de coopération (GIE) est justifiée par la recherche d'économies d'échelle et de gains de mutualisation, gains qualitatifs (meilleure qualité de service) et quantitatifs (réduction des coûts, notamment des fonctions support). Les organismes contrôlés doivent pouvoir justifier que le recours à une structure de coopération interne au groupe est une solution plus efficiente que le recours à des prestataires externes. Or, il est apparu, dans certains groupes, que des prestations réalisées par les GIE du groupe n'étaient pas compétitives par rapport au marché. Les coûts refacturés par les structures de coopération alourdissent parfois sensiblement les coûts de gestion au logement des organismes.

La mise en commun de moyens suppose aussi une répartition transparente et objective des coûts encourus par le GIE entre ses différents membres ayant recours à ses prestations. Le risque est élevé, au sein des groupes, que des refacturations indues entre membres d'un GIE n'aboutissent à des flux financiers au détriment des entités chargées du SIEG, remettant en cause l'étanchéité du SIEG.

1.3. POLITIQUE ET GESTION PATRIMONIALES DES ORGANISMES

1.3.1. La qualité et la fiabilité des PSP

La stratégie patrimoniale des organismes doit être définie et détaillée dans deux documents de planification : le plan stratégique de patrimoine (PSP), et la convention d'utilité sociale.

Les contrôles ont relevé fréquemment :

- des PSP non actualisés ;
- des PSP incomplets, ou manquant de portée opérationnelle ;
- des incohérences entre le PSP et la CUS ou avec d'autres documents de planification (plan de redressement CGLLS), notamment lorsque la CUS apparaît trop ambitieuse et volontariste ;
- un manque de réalisme et de soutenabilité financière de la stratégie patrimoniale du fait de l'absence ou des insuffisances de l'analyse financière prévisionnelle ;
- dans certains petits organismes, l'absence totale de PSP ; pour ces petits organismes, l'élaboration d'un PSP, avec le concours d'un cabinet extérieur, apparaît souvent comme une formalité lourde et coûteuse, inadaptée à leur situation, et ils ne s'approprient pas la démarche.

1.3.2. L'entretien du patrimoine

1.3.2.1. *Entretien courant du parc*

Des situations disparates sont rencontrées par l'Agence lors de ses contrôles, qui comprennent toujours une visite de terrain du patrimoine.

La qualité de l'entretien dépend fortement du professionnalisme du bailleur en la matière, davantage que de l'âge du parc.

La connaissance fine de l'état du patrimoine est très inégale selon les organismes. Dans de nombreux organismes, le plan stratégique de patrimoine ne s'accompagne pas d'un outil de suivi technique du bâti.

Dans certains cas, l'organisme ne dispose pas d'une provision pour gros entretien (PGE) calée sur son plan stratégique de patrimoine (PSP), ou encore la détermination des travaux d'entretien n'est pas corrélée aux diagnostics et actions définis dans le PSP.

L'entretien du patrimoine reste, dans de nombreux organismes, notamment ceux qui présentent des coûts de gestion (hors gros entretien et entretien courant) élevés, une variable d'ajustement : leur rentabilité d'exploitation (autofinancement net) ne reste positive qu'au prix d'un sous-entretien chronique du

patrimoine, qui peut être relativement indolore pendant plusieurs années si le patrimoine est relativement jeune. Toutefois, comme l'a montré le contrôle d'un organisme en région parisienne, même un parc récent, lorsqu'il n'est pas entretenu, dégrade très vite.

1.3.2.2. Respect des exigences réglementaires en matière de sécurité

Les diagnostics amiante

Les dispositions particulières des articles R. 1334-22 et suivants du Code de la santé publique rendent obligatoire, pour les immeubles collectifs construits avant le 1^{er} juillet 1997, la réalisation d'un Diagnostic technique amiante (DTA). Ces dispositions ont été complétées depuis le 1^{er} février 2012 par le décret n° 2011-629 du 3 juin 2011 élargissant le diagnostic au repérage de l'amiante dans les parties privatives.

Le défaut de mise en œuvre des obligations relatives à la constitution du dossier technique amiante « parties privatives » (DA-PP) est plus fréquemment relevé. Les bailleurs font réaliser les diagnostics avant travaux ou avant démolition, ainsi que le repérage des matériaux amiantés dans les parties communes. En revanche, le repérage de la liste A (flocages, calorifugeages, faux-plafonds) dans les parties privatives, obligatoire depuis janvier 2012, n'est généralement pas effectué de manière systématique. Dans le meilleur des cas, les bailleurs réalisent ce diagnostic à la relocation des logements.

L'Agence a attiré l'attention des services du ministre chargé du logement sur cette carence. L'Agence pourrait en effet être amenée à prononcer des mises en demeure systématiques assorties d'une astreinte financière aux organismes HLM contrôlés se trouvant dans cette situation.

Les contrats d'entretien des ascenseurs et des appareils de chauffage à gaz

Certains contrats d'entretien concernent la mise en œuvre de prestations touchant directement la sécurité des locataires, comme l'entretien et le contrôle des ascenseurs ou des chaudières à gaz. Le fait de confier à un prestataire ce type de mission n'exonère pas le bailleur de ses responsabilités, qui visent notamment à suivre la réalisation de la prestation afin de s'assurer qu'elle réponde au cahier des charges établi conformément aux contraintes réglementaires.

S'agissant des ascenseurs, des contrôles font apparaître un suivi insuffisant du prestataire, et dans quelques cas des problèmes récurrents de panne et de mise hors-service. L'insuffisance de suivi est généralement accompagnée de carences dans la mise aux normes du parc d'ascenseurs, où des retards ont pu être constatés par rapport à l'échéance du 31 décembre 2010 imposée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

L'Agence relève aussi un suivi insuffisant de l'entretien des appareils à gaz, entretien sous contraintes importantes du fait de la nécessité d'effectuer un contrôle chez les particuliers.

1.3.3. L'adaptation de l'offre des organismes HLM à la demande : la problématique de la montée inquiétante de la vacance dans les territoires détendus

1.3.3.1. La nécessité d'une prise de conscience collective du phénomène de détente des marchés en dehors des zones tendues

L'Agence s'attache, lors de ses contrôles, à qualifier la situation de tension des marchés à travers un faisceau d'indicateurs : évolution de la vacance, rotation dans le parc, analyse de la demande, conditions de commercialisation des logements.

Certains contrôles montrent encore des opérations nouvelles inopportunes génératrices de vacance supplémentaire dans des territoires déjà détendus. L'offre nouvelle peut alors provoquer de la vacance au sein du parc de l'organisme concerné, par phénomène de « cannibalisation », quand elle ne s'accompagne pas de la réhabilitation du parc ancien.

A contrario, certains organismes implantés sur des territoires très détendus ont adopté une stratégie appropriée de développement adapté, se limitant à la reconstitution partielle de l'offre démolie et à la maintenance d'un parc ancien. Cette prise de conscience devrait désormais se généraliser face au phénomène de détente des marchés, assez répandu aujourd'hui, avec une intensité variable, hors région parisienne, métropoles et littoral. En effet, il est aujourd'hui bien admis que poursuivre une politique d'offre nouvelle de logement social se révèle contre-productif sur les territoires en détente, et conduit à une utilisation non efficiente des fonds publics investis dans le financement du logement social. L'enjeu prioritaire doit être le maintien à niveau du parc existant, sa requalification ou restructuration éventuelles et l'amélioration de son attractivité, pour réduire la vacance. Sur ces territoires, l'offre nouvelle de logements sociaux peut s'avérer concurrente, et non plus complémentaire et subsidiaire, du parc privé, et contribuer à déstabiliser le marché local du logement.

1.1.3.3.2. La politique de réhabilitation

Le parc social doit faire l'objet d'opérations de réhabilitation périodiques pour en assurer l'adaptation aux normes d'habitabilité en constante évolution. Cette contrainte concerne tous les bailleurs sociaux, indépendamment du degré de tension des marchés locaux de l'habitat.



Mais dans les zones détendues, la réhabilitation du parc est une nécessité absolue pour maintenir qualitativement l'attractivité du parc, voire le restructurer quantitativement, en procédant à des démolitions sans reconstitution ou avec reconstitution partielle.

La politique de réhabilitation des organismes est parfois contrainte par leurs capacités financières ou par les marges d'augmentation des loyers dont ils disposent par rapport aux loyers plafonds conventionnels ou aux capacités contributives de leurs locataires. La réhabilitation hors rénovation urbaine (PNRU) constitue un enjeu financier important pour les bailleurs sociaux, dans la mesure où elle n'est plus subventionnée directement par l'État. *A contrario*, le taux de renouvellement du patrimoine et le rythme de réhabilitation apparaissent chez certains bailleurs insuffisants au regard de son ancienneté et de la situation financière de l'organisme : la stratégie financière semble alors prévaloir sur la stratégie patrimoniale.

La réhabilitation se limite souvent à l'isolation par l'extérieur, les huisseries et les mises en conformité, plus rarement sur les éléments de confort du logement (sols, sanitaires, carrelages), nécessaires, pourtant, à maintenir l'attractivité du parc.

Les contrôles font apparaître que les augmentations de loyers après réhabilitation, négociées localement, sont parfois très importantes, et échappent à tout encadrement réglementaire, si ce n'est la règle (L. 442-1 du CCH) selon laquelle les organismes ne peuvent augmenter les loyers de plus de 10 % par semestre. Dans certains cas, le bilan coût-bénéfice (la réhabilitation se traduisant normalement pour les locataires par un meilleur service, voire par des baisses de charges locatives) pour les locataires n'est pas démontré. En outre, ces augmentations de loyers peuvent être difficilement absorbables par certains locataires.

En matière de réhabilitation thermique, même si la prise en compte de la performance énergétique apparaît aujourd'hui générale, et intégrée à la stratégie patrimoniale des bailleurs, les contrôles ont montré que certains bailleurs accusaient encore d'importants retards et conservaient un parc énergivore (classes E, F et G du diagnostic de performance énergétique) conséquent, engendrant des coûts de chauffage élevés pour les locataires.

L'adaptation des logements au vieillissement de la population devient une préoccupation croissante des bailleurs, notamment en zone détendue. Pour fidéliser le public sénior, les bailleurs procèdent à des aménagements intérieurs à l'occasion d'une relocation. L'Agence a constaté que cette préoccupation légitime donnait lieu à des détournements abusifs du dégrèvement/déductibilité de TFPB auquel peuvent prétendre les bailleurs pour les dépenses qu'ils engagent pour

l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap. Cette aide publique pour le financement d'un accueil adapté aux personnes à mobilité réduite ne saurait servir à financer par anticipation l'adaptation progressive du parc social aux personnes âgées.

1.3.4. La politique de vente du patrimoine

Les objectifs de la politique de vente aux locataires sont de permettre aux ménages modestes, prioritairement locataires du parc social, d'accéder à la propriété, et de reconstituer les fonds propres des organismes, par le produit de la vente, pour améliorer leur capacité d'investissement, et favoriser ainsi le renouvellement du parc social.

Un certain nombre d'organismes contrôlés demeurent réticents à développer leur politique de vente, pour des raisons de principe, ou en invoquant des obstacles réels :

- la vente diffuse de logements au sein d'un immeuble se traduit par des difficultés liées à la gestion de la copropriété ;
- les logements vendus sortent des contingents rentrant dans les calculs de la loi SRU ;
- les logements vendus doivent répondre à des normes minimales d'isolation énergétique, ce qui implique pour des biens déjà amortis des travaux de mise en conformité qui peuvent s'avérer importants.

De nombreux bailleurs font de la vente de logements un paramètre important de leur PSP. Les ventes réalisées n'atteignent cependant pas toujours les objectifs fixés par le conseil d'administration, ce qui peut remettre en cause les analyses financières prévisionnelles et la réalisation du PSP.

En général, ce sont les organismes les plus dynamiques en termes de construction qui pratiquent le plus activement la vente HLM. La vente de logements se traduit en effet, en général, par un effet de levier favorable, la vente d'un logement fournissant les fonds propres nécessaires à la construction d'au moins deux logements neufs.

Les conditions de succès identifiées par les organismes sont notamment :

- bien connaître son parc et ses locataires et fixer un prix adapté (dans les limites autorisées) ;
- réhabiliter les immeubles collectifs pour assurer aux acquéreurs des charges limitées dans les premières années ;
- professionnaliser l'activité de vente en lui affectant une équipe dédiée ;

- envisager la location-accession comme une option opportune, que l'article L. 443-7 ajoute comme modalités d'acquisition pour les locataires (loi SRU n° 2000-1208 du 13 décembre 2000) ;
- professionnaliser son activité de suivi des copropriétés, lorsque le bailleur entend rester présent dans les copropriétés constituées, voire acquérir et développer une compétence de syndic.

La vente de logements HLM est encadrée par les articles L. 443-7 et suivants, R. 443-10 et suivants du CCH. La plupart des manquements constatés par l'Agence ont trait à un défaut de publicité et de transparence : des ventes ont été réalisées au profit de salariés de l'organisme sans que le conseil d'administration ne soit préalablement saisi pour autoriser ces ventes et sans que les règles de publicité permettant de garantir une priorité d'accès aux locataires ne soient respectées ; rabais sur le prix de vente consenti aux salariés.

1.4. LA POLITIQUE D'ATTRIBUTION ET DE GESTION DE L'OCCUPATION DU PARC

1.4.1. La politique d'attribution des logements

1.4.1.1. La connaissance de la demande

L'Agence constate que les améliorations apportées au système national d'enregistrement de la demande (SNE) commencent à porter leurs fruits. Les bailleurs sociaux peuvent désormais accéder à l'ensemble de la demande exprimée sur leur territoire, y compris celle enregistrée par d'autres bailleurs.

Cependant, un certain nombre de bailleurs contrôlés ne procèdent pas, de manière satisfaisante, à la radiation des demandeurs dans le SNE. Même lorsque l'enregistrement a été délégué à la collectivité de référence, la radiation incombe au bailleur.

Le SNE reste toutefois un outil imparfait de connaissance de la demande réelle. En effet, ce système :

- globalise toutes les demandes faites y compris les mutations internes au parc social ;
- répertorie des demandes déclaratives, qui n'ont pas fait l'objet d'un filtre préalable pour apprécier leur pertinence et leur degré d'urgence ;
- ne permet pas de tenir compte des propositions de logement social refusées par les demandeurs.

Il existe donc un écart, non mesuré, entre le fichier des demandeurs, certes fiabilisé, et la réalité du besoin. Ce constat met également en évidence l'important travail d'instruction nécessaire à la recherche et à la pré-sélection des candidats locataires.

1.4.1.2. La gestion de la demande

Certains dispositifs de gestion de la demande inter-bailleurs permettent de traiter de manière coordonnée l'intégralité de la demande d'un territoire donné, souvent celui de l'agglomération.

La gestion de la demande par les bailleurs reste souvent empirique, sans réelle utilisation des données qui permettraient de connaître l'exhaustivité des demandes correspondant à un logement donné.

L'absence de critères de sélection et de priorisation clairs des candidatures, couplée à une mauvaise connaissance du stock des demandes, ne permet pas, dans de nombreux organismes contrôlés, de garantir l'égalité des chances des demandeurs, et se traduit parfois par une gestion en flux des demandes, sans prise en compte de leur ancienneté.

Certains organismes ont fait évoluer favorablement leur système d'attribution, sans aller au bout de la démarche. Ainsi, une SA d'HLM du nord de la France s'est dotée de priorités d'attribution et a mis en place une cotation automatique par points des demandes fondée sur sept critères pondérés reflétant ces priorités, tels que l'ancienneté de la demande, la situation personnelle du candidat ou encore sa situation par rapport au logement. Mais le contrôle a fait apparaître que la traçabilité de l'exploitation de ce système de cotation n'était pas assurée pour les membres de la Commission d'attribution des logements (CAL). Ils ne disposaient ni du listing des candidatures initialement identifiées, ni des cotations des dossiers qui leur étaient soumis, ni des éléments ayant conduit les services en charge de l'instruction d'écarter certaines candidatures.

Certains offices souffrent d'un manque complet d'autonomie en matière d'attribution par rapport à la collectivité de rattachement : absence de connaissance de la demande, logements non réservés de l'office attribués par la ville, absence de distinction entre les contingents de l'office et celui de la ville, absence de signature d'une convention de réservation en contrepartie des garanties d'emprunt, délégation de l'enregistrement des demandeurs à la ville sans convention préalable. Les collectivités bénéficient parfois, en contrepartie de leur garantie financière des emprunts, de contingents de réservation très supérieurs à la limite de 20 % prévue par la réglementation (R. 441-5 du CCH).

Le taux d'acceptation, par la CAL, des candidatures DALO reçues par l'organisme est variable. Dans l'ensemble, les contrôles font apparaître que l'engagement pris par les bailleurs dans la CUS en termes d'attributions à des candidats labellisés DALO est difficilement atteint.



1.4.1.3. La régularité et la transparence du processus d'attribution

Les irrégularités formelles rencontrées le plus fréquemment lors des contrôles dans le processus d'attribution des logements sont les suivantes :

- absence de passage en CAL ;
- existence d'une pré-CAL qui arbitre les choix et les impose en CAL ;
- défaut d'information de la CAL ;
- attribution injustifiée en urgence validée par la CAL ultérieure ;
- ajournement systématique de l'examen de certaines demandes ;
- non-respect de la règle de présentation de trois candidats ;
- absence de traçabilité des décisions.

Les principales irrégularités matérielles relevées par les contrôles ont trait à l'attribution de logements en dépassement des plafonds de ressources, et à l'attribution de logements conventionnés à des personnes morales, en dehors des cas prévus réglementairement (intermédiation locative par exemple).

À la lumière des contrôles réalisés, le processus d'attribution pose de nombreuses difficultés : le cadre juridique, même quand il est respecté, ne permet pas pour autant de garantir une égalité de traitement des locataires (sélection des candidats biaisée, utilisation de critères non écrits tels que l'appartenance à la commune de résidence, présélection des réservataires peu transparente, etc.).

1.4.2. La politique des loyers

1.4.2.1. Le niveau des loyers pratiqués

Des pratiques diverses sont observées.

Certains organismes, pour des raisons d'optimisation financière, développent des politiques de loyers élevés qui limitent l'accessibilité économique de leur parc de logements. À la relocation, ils portent systématiquement le loyer au loyer-plafond fixé par la convention APL.

A contrario, certains organismes dont les loyers se situent très en deçà des loyers plafonds conventionnels n'utilisent pas les marges de manœuvre qu'ils possèdent en matière d'augmentation des loyers. En zone détendue, cette politique est souvent justifiée par le souci de conserver l'attractivité économique du parc et de limiter la vacance, mais elle réduit les marges de manœuvre financières pour réhabiliter et entretenir le parc.

1.4.2.2. Les irrégularités constatées (dépassement des loyers-plafonds ou dérogations mal suivies PLUS majorés, augmentations non réglementaires)

La politique des loyers appliquée par les organismes est globalement conforme à la réglementation applicable, à l'exception notable du supplément de loyer de solidarité (*cf. infra*).

Depuis 2011, l'augmentation annuelle des loyers est encadrée et limitée, pour chaque logement, à l'évolution de l'indice de révision des loyers du 3^e trimestre de l'année précédente. L'évolution de cet indice ayant été très faible ces dernières années, les marges de modulation des loyers par le biais des augmentations annuelles ont été très réduites. Cette disposition est globalement respectée par les organismes.

Les dépassements de loyers-plafonds constatés lors des contrôles résultent généralement d'erreurs. L'Agence demande systématiquement aux organismes concernés la régularisation pour l'avenir, et le remboursement des trop-perçus auprès des locataires.

Parmi les irrégularités relevées, on relève l'application de loyers PLUS majorés à des ménages dont le niveau de ressources se situe au-dessous du plafond PLUS. Les organismes ne vérifient pas systématiquement à la relocation que les ménages auxquels sont appliqués ces loyers PLUS majorés remplissent bien les conditions réglementaires, à savoir que leurs ressources sont situées entre 100 % et 120 % du plafond PLUS. En outre, les organismes éprouvent des difficultés à suivre, dans la durée, leur quota de logements PLUS majorés (10 % au plus, article R. 331-12 CCH).

1.4.2.3. L'application du SLS

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les locataires du parc social dont les ressources dépassent d'au moins 20 % le plafond de ressources correspondant au logement qu'ils occupent sont assujettis au supplément de loyer de solidarité (SLS) selon un barème progressif national, dans un double objectif de justice et d'incitation à la mobilité au sein du parc. À cette fin, les bailleurs sont tenus de vérifier annuellement le niveau de ressources des ménages qu'il loge, en procédant à une enquête auprès de ses locataires portant sur les ressources N-2 de l'ensemble des personnes vivant au foyer. Les locataires qui ne répondent pas dans le délai d'un mois se voient appliquer un SLS forfaitaire.

Plusieurs cas d'exemption sont toutefois prévus notamment pour les logements situés dans un quartier classé en QPV (anciennement ZUS) ou dans les quartiers ou zones exemptés dans le cadre d'un PLH.

Le montant du SLS effectivement dû est limité par un double mécanisme de plafonnement. D'une part, le montant total du loyer et du SLS ne peut excéder 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer. D'autre part, le SLS ne peut être supérieur au loyer de référence du marché.

Les deux exemptions légales précitées, et la seconde en particulier (PLH), conduisent à vider le dispositif d'une grande partie de son effectivité puisque des quartiers ou des communes entières se retrouvent exemptés de l'application du SLS sans justification probante. Ainsi, le pourcentage des locataires effectivement assujettis au SLS par rapport au nombre total de locataires ressort en règle générale à un niveau très faible, de l'ordre de 2 % à 4 %.

Les contrôles attestent aussi que les organismes recourent fréquemment à la possibilité de moduler à la baisse le barème national.

Certains organismes refusent de réaliser les enquêtes permettant de déterminer la population ou les ménages potentiellement concernés et donc également les ménages assujettis. D'autres refusent sa perception ou le remboursent aux locataires. D'autres encore appliquent le SLS de manière restrictive tant dans le champ d'application que dans les barèmes appliqués qui sont en deçà des fourchettes fixées par le CCH, leurs conseils d'administration ayant adopté délibérément des règles dérogatoires aux règles légales.

En définitive, dans sa forme actuelle, le dispositif du SLS apparaît à la fois trop restreint dans son champ d'application, peu dissuasif dans son montant, et d'application très inégale par les organismes.

1.4.2.4. Les charges locatives

Les contrôles de l'Agence relèvent encore de nombreuses situations de sur-provisionnement systématique des charges locatives, de régularisation annuelle tardive et de non-remboursement des trop-perçus aux locataires ayant quitté leur logement.

1.4.3. L'utilisation des dispositifs visant à favoriser la mobilité au sein du parc

Le droit au maintien dans les lieux est issu de la loi du 1^{er} septembre 1948. Ce droit a été limité par certaines dispositions de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009. Ainsi, les articles L. 442-3-1 à L. 442-3-3 du CCH prévoient la perte du droit au maintien dans les lieux en cas

de sous-occupation du logement, de non-utilisation d'un logement adapté aux personnes handicapées ou encore de dépassement de plus de deux fois les plafonds de ressources pendant deux années consécutives, en zone tendue.

Cette dernière disposition n'est effectivement applicable que depuis 2014, compte tenu des délais d'application prévus par la loi elle-même. Les contrôles réalisés en 2015 montrent que cette disposition n'est, de fait, pas appliquée par les bailleurs sociaux. Les organismes qui ont identifié et recensé les ménages en dépassement de plus de 200 % des plafonds de ressources pendant deux années consécutives n'ont tiré aucune conséquence pratique à l'égard des ménages concernés. Rares sont les organismes qui effectuent un suivi particulier des ménages soumis au SLS forfaitaire sur plusieurs années consécutives.

De même, très peu d'organismes effectuent systématiquement un recensement des ménages en situation de sur-occupation, en vue de leur imposer une mobilité au sein du parc.



9. Civ. 3^e, 19 janvier 2000 : « Un accord collectif de location ne peut déroger aux dispositions des lois des 23 décembre 1986 et 6 juillet 1989, ni contenir une renonciation à un droit d'ordre public. » ; Cass 3^e civ, 9 mars 2005, n° 01-18039 ; Cass 3^e civ, 13 juin 2012, n° 11-18740.



1.5. LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX LOCATAIRES

Dans le cadre de ses contrôles, l'ANCOLS évalue la performance des organismes en matière de qualité du service rendu au locataire dans toutes ses composantes : état d'entretien du patrimoine, gardiennage, traitement des réclamations des locataires, entretien courant (réparations locatives) et nettoyage des parties communes, niveau des charges. À cette fin, il est nécessaire d'examiner et d'apprécier la performance de l'organisation de proximité mise en place, ainsi que les dispositifs de relations avec les locataires, telle que la concertation locative. Deux sujets relatifs à la qualité de service seront évoqués ici.

La polyvalence des gardiens est assurément un facteur de qualité de service. Les bailleurs doivent néanmoins être attentifs à la réglementation relative à la récupération des charges de personnel des gardiens.

Le décret n° 87-713 du 26 août 1987 pris en application de la loi du 23 décembre 1986 fixe la liste des rémunérations récupérables (2 tâches : élimination des déchets et nettoyage des parties communes). La jurisprudence⁹ pose le principe selon lequel le décret « charges » est limitatif et d'ordre public. La Cour de cassation, dans un arrêt de principe, du 17 décembre 2013 (N°12-23.780) a estimé que si une de ces deux tâches est assurée partiellement ou en totalité par une société externe, il n'y a pas lieu à récupération de la rémunération des gardiens telle que prévue à l'article 2 du décret. Le taux de récupération s'élève alors à hauteur de 40 % de la rémunération du gardien, en lieu et place d'une récupération à 75 %. C'est pourquoi, l'Agence estime qu'il ne peut y avoir récupération à hauteur de 75 % des rémunérations des gardiens quand ceux-ci partagent la tâche de nettoyage avec une entreprise tierce. Les dépenses acquittées par un bailleur via un prestataire extérieur sont quant à elles récupérables en totalité, quand il n'est pas du tout fait recours à un gardien. En outre, en l'absence d'une liste complète faisant état des diverses autres tâches exercées par les gardiens et employés d'immeubles, seuls sont récupérables l'entretien des parties communes et l'élimination des déchets, à l'exclusion de toute autre.

S'agissant des réparations locatives, les contrats multi-services imposés aux locataires à la signature du bail, via un mandat autorisant les bailleurs à contracter la prestation auprès de l'entreprise qu'ils choisissent, et cumulant, sous un même forfait, des prestations dans le logement relevant de la responsabilité du locataire et des menues réparations dans les communs, contreviennent à l'article 4f) de la loi du 6 juillet 1989 qui interdit le paiement forfaitaire et par avance de réparations locatives sur la base d'une estimation faite unilatéralement par le bailleur.

1.6. SITUATION FINANCIÈRE, PILOTAGE FINANCIER ET GESTION COMPTABLE DES ORGANISMES

1.6.1. Des situations financières variables, mais globalement solides, dans un contexte de taux historiquement bas

En 2015, l'analyse financière des organismes menée par l'Agence dans le cadre des contrôles s'est appuyée sur les indicateurs usuels utilisés dans le secteur du logement social, portant à la fois sur le cycle d'exploitation (EBE, autofinancement net global) et sur la marge de sécurité financière des organismes, représentée par le potentiel financier ou le fonds de roulement, le cas échéant à terminaison des opérations, c'est-à-dire en tenant compte des opérations engagées, ainsi que sur l'indicateur Boléro dit B13 de structure financière.

Largement partagés, ces indicateurs n'en présentent pas moins certaines limites.

D'une part, ils sont sujets à des biais d'interprétation, et sont en partie pilotables par les organismes :

- l'autofinancement net, qui retrace à l'EBE les annuités locatives, est dépendant de la structure de la dette et de la stratégie d'endettement ; ainsi, un organisme ayant une rentabilité confortable pourra s'endetter sur des durées plus courtes que la moyenne (25 ans au lieu de 35 ans) et minorer son autofinancement ;
- l'autofinancement net global ajoute à l'autofinancement net les plus-values de cessions : il dépend donc fortement de la politique de vente de l'organisme ;
- le potentiel financier dépend pour son calcul des remboursements anticipés d'emprunt ;
- l'indicateur Boléro B13 tend à minorer l'indépendance financière des organismes (part des fonds propres par rapport au total des ressources stables – fonds propres et endettement).

D'autre part, ils ne permettent pas de suivre l'évolution de la capacité de remboursement de la dette.

Des travaux internes à l'Agence visent actuellement à compléter ces indicateurs sectoriels usuels par d'autres indicateurs, permettant d'enrichir et de diversifier l'analyse de la situation financière des organismes, dans le but de limiter les biais d'interprétation et de faciliter les comparaisons avec les autres secteurs.

Sur la base des indicateurs actuellement en vigueur, les contrôles réalisés en 2015 ont fait ressortir des situations financières variables selon les organismes, tant du point de vue de la rentabilité d'exploitation que de la structure financière. Cette variabilité est fortement liée à l'âge du patrimoine et à la politique de développement de l'organisme (qui déterminent l'encours de la dette locative), à la valeur économique du parc, qui détermine avec les types de financement initiaux largement le niveau des loyers, enfin à la qualité de la gestion (niveau des coûts de gestion, notamment des coûts de personnel).

Toutefois, en dépit de cette variabilité, la situation financière des organismes contrôlés est apparue globalement solide, avec un endettement sous contrôle. Les organismes ont tous bénéficié en outre, en 2015, d'un élément de contexte favorable : le niveau historiquement bas des taux d'intérêt, qui réduisait l'annuité locative.

Les quelques cas d'organismes ayant une situation financière très dégradée s'expliquaient par une mauvaise gestion chronique ou caractérisée, notamment une politique de développement totalement inadaptée, ou concernaient des organismes en zone détendue dont la pérennité même était menacée par leur taille insuffisante et l'ampleur de la vacance structurelle.

Quelques organismes contrôlés présentaient, à l'inverse, une situation financière pouvant être qualifiée d'excèsivement confortable, leur richesse apparaissant improductive au regard de l'exercice de leur mission d'intérêt général.

Rappelons que la loi a confié à l'Agence la mission de contrôler l'absence de surcompensation au regard du SIEG. À cet effet, et en vue d'approuver la méthodologie à utiliser pour ces contrôles, le conseil d'administration de l'Agence a décidé d'engager des travaux expérimentaux qui se poursuivent au sein de l'Agence.

S'agissant des coûts de gestion, les organismes contrôlés présentaient, là aussi, des profils très variables. Les contrôles révèlent empiriquement que la maîtrise des coûts de gestion est moins fonction de la taille de l'organisme, par effets d'échelle, que de son organisation et de sa rigueur.

1.6.2. Le pilotage financier des organismes

1.6.2.1. L'importance de l'analyse prévisionnelle

Trop d'organismes contrôlés ne disposent pas d'une analyse financière prévisionnelle actualisée permettant au conseil d'administration de se prononcer de manière éclairée sur l'impact des décisions de gestion.

1.6.2.2. La cohérence entre les décisions de gestion et la situation financière

Les contrôles font apparaître qu'il n'existe pas de corrélation avérée entre le niveau de potentiel financier présenté par un organisme et le dynamisme de ses investissements en construction neuve ou en réhabilitation sur la période récente, ce qui illustre la diversité des situations des OLS et de leur stratégie de développement.

Le modèle économique adossé à une politique de vente active, de type foncière publique, reste minoritaire.

Plusieurs contrôles ont montré que le suivi de la mise en œuvre des mesures prévues par les plans de redressement ou de consolidation négociés avec la CGLLS n'était pas suffisant. Inversement, certains organismes dont la situation financière s'était rétablie étaient encore couverts par un protocole CGLLS, leur permettant d'appliquer un taux d'augmentation annuel des loyers supérieur à l'IRL.

Dans plusieurs organismes, la politique de développement ou la politique salariale sont apparues largement déconnectées de la situation financière.

1.6.2.3. La gestion de la dette

De nombreux organismes ont réaménagé une partie de leur dette locative auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, de manière à diminuer (lisser) leur annuité locative et à dégager de l'autofinancement.

De nombreux organismes cherchent aussi à réduire leur exposition au risque d'une remontée des taux en souscrivant des opérations de couverture. Certaines SA d'HLM membres de groupes ont ainsi couvert près de la moitié de leur dette locative par des swaps taux fixe. Le principe d'une couverture partielle de la dette indexée sur le livret A ne peut être critiqué en soi, même si cette stratégie apparaît perdante en 2015, du fait du très bas niveau du taux livret A, dès lors les conditions de la couverture sont simples et maîtrisées par l'organisme.

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.



S'agissant des produits structurés, dont la MIILOS avait relevé que nombre d'organismes y avaient imprudemment recouru dans les années 2006-2007, les contrôles réalisés en 2015 ont confirmé que les risques étaient désormais circonscrits, même si ces produits structurés pèseront encore sur certains organismes pendant de nombreuses années.

1.6.3. Gestion comptable

1.6.3.1. *Le pilotage du résultat/les choix comptables d'optimisation*

Les contrôles ont établi que nombre d'organismes pilotent leur résultat comptable en jouant sur certains mécanismes comptables : imputation des coûts internes d'opération, provisions, gros entretien/composants. Ces options comptables amènent à présenter à la gouvernance une situation qui ne correspond pas complètement à la réalité. En particulier, dans certains organismes, le traitement des coûts internes d'opération fausse la lecture de l'autofinancement.

Certains choix de gestion, ou de manière plus contestable, certaines options comptables prises par les organismes, ont été guidés par le souci de minorer le prélèvement sur le potentiel financier institué en 2012 : emprunts non appelés et mobilisation de lignes de trésorerie si nécessaire, remboursements secs d'emprunts, placements de trésorerie en titres immobilisés.

1.6.3.2. *L'absence de comptabilité analytique, voire distincte, permettant de garantir l'étanchéité entre l'activité SIEG et les autres activités*

Lors de ses contrôles, l'Agence a constaté que faisait défaut, dans de trop nombreux organismes, une comptabilité analytique permettant d'analyser la contribution au résultat et la rentabilité des différentes activités, et de vérifier notamment que l'activité SIEG, qui bénéficie de financements publics, ne subventionne pas indûment les autres activités de l'organisme, notamment accessoires, voire d'autres entités du groupe auquel l'organisme appartient via des structures de coopération (*cf. supra*).

Rappelons que s'agissant des SEM, la loi exige depuis le 1^{er} janvier 2015 une comptabilité distincte (L. 481-1 du CCH). L'Agence sera attentive, lors de ses futurs contrôles, à vérifier le respect de ces nouvelles dispositions.

1.6.3.3. *Des déficiences dans la tenue de la comptabilité de programme*

Les contrôles réalisés en 2015 ont relevé un certain nombre d'irrégularités. Parmi les plus fréquentes :

- des incohérences significatives dans la tenue des fiches de situation financière et comptable rendant la comptabilité de programme parfois inexploitable ;
- le non-respect de la règle d'équilibre entre les amortissements techniques et les amortissements financiers (règle supprimée à partir des comptes annuels 2014, R. 423-70 du CCH) ;
- l'absence de procédure permettant l'apurement progressif des dépenses de maintenance inscrites en compte de réhabilitation antérieurement à la réforme comptable de 2005 ;
- un défaut d'adossement de la provision pour gros entretien à un plan de travaux prévisionnel (plan pluriannuel d'entretien) crédible pouvant mettre en cause son maintien au passif ;
- des retards inexplicables dans les clôtures des opérations locatives.



2. LES CONTRÔLES RÉALISÉS SUR LES COLLECTEURS DE LA PEEC

2.1. MASSE SALARIALE, RÉMUNÉRATION ET CONDITIONS DE DÉPART DES DIRIGEANTS DE COLLECTEURS

En 2014, l'ANPEEC avait diligenté un contrôle thématique portant sur l'évolution de la masse salariale des collecteurs et le pilotage par l'UESL des risques liés aux rémunérations et aux conditions de départ des dirigeants. Ce contrôle avait donné lieu à la rédaction d'une note de synthèse et de cinq rapports portant, pour le premier, sur la mise en place et la gestion du dispositif de prévention des risques par l'UESL, et, pour les quatre autres, sur l'évolution de la masse salariale et la manière dont les quatre collecteurs contrôlés avaient mis en œuvre la recommandation de l'Union relative aux rémunérations et aux conditions de départ de leurs dirigeants.

Le rapport relatif à la mise en place et au pilotage du dispositif prenait acte de l'avancée que constituait l'adoption de cette recommandation par le conseil de surveillance de l'UESL, le 24 novembre 2010, tout en relevant un certain nombre de points sur lesquels il pouvait paraître utile de l'amender. L'Agence préconisait, notamment, l'élargissement du champ d'application de la recommandation à l'ensemble des cadres dirigeants des groupes constitués autour des collecteurs, une clarification de ses modalités d'application pour les dirigeants ayant une pluralité d'employeurs, ainsi qu'une définition plus précise des indicateurs devant être utilisés par les collecteurs pour déterminer les parts variables de leurs rémunérations. Elle demandait, par ailleurs, que soient intégrés à la recommandation les éléments permettant de préciser le rôle des comités de nomination et de rémunération des collecteurs et de renforcer les prérogatives du comité des rémunérations de l'UESL.

Le conseil de surveillance de l'Union, après avis du comité d'audit et du comité des rémunérations, a, lors de sa réunion du 6 novembre 2014, arrêté un certain nombre de mesures d'application immédiate visant à assurer une transparence accrue du fonctionnement des collecteurs tout en renforçant le rôle de l'Union dans l'animation du mouvement. Le principe d'une révision ultérieure de la recommandation du 24 novembre 2010 a également été acté, une nouvelle directive portant sur les rémunérations et les conditions de départ des dirigeants devant être adoptée avant la fin de l'exercice 2016.

Le renforcement de l'implication de l'UESL dans les politiques de rémunération des collecteurs s'inscrit, par ailleurs, dans le prolongement de la réforme de la gouvernance de la participation des employeurs à l'effort de construction, le 7° du II de l'article 123 de la loi ALUR disposant, en l'espèce, que l'Union doit s'assurer du respect des principes qu'elle fixe en matière de déontologie et de rémunération des dirigeants dans les organismes contrôlés par les collecteurs ou par elle-même.

Au cours de l'exercice 2015, l'ANCOLS s'est assurée du respect par chacun des collecteurs contrôlés des règles édictées par l'Union. Si aucun dysfonctionnement majeur n'a été relevé à l'occasion de ces missions, il est apparu, néanmoins, que les conseils d'administration des collecteurs n'étaient souvent informés *qu'a posteriori* de décisions arrêtées par leurs comités de nomination et de rémunération. À ce titre, l'Agence a rappelé la nécessité de respecter les prérogatives de chacune des instances de gouvernance ; le rôle des comités de nomination et de rémunération doit se limiter à la préparation des délibérations des conseils d'administration, instances auxquelles il appartient de statuer sur l'évolution des rémunérations et, le cas échéant, sur les conditions de départ des dirigeants visées par la recommandation de l'Union. Les administrateurs doivent, à cet égard, pouvoir disposer de l'ensemble des éléments nécessaires pour délibérer de façon éclairée sur chacune des situations individuelles soumises à leur examen.

Outre ces remarques récurrentes portant sur les attributions respectives du conseil d'administration et du comité de nomination et de rémunération, les contrôles ont donné lieu à quelques observations relatives, pour l'une, à l'attribution d'une prime exceptionnelle à l'occasion du départ à la retraite d'un dirigeant, prime que l'UESL avait jugé contraire à l'esprit de sa recommandation, et, pour les autres, à la non-conformité de certaines clauses des contrats de travail des dirigeants, clauses dérogeant à la règle fixée par l'Union de ne pas contractualiser le calcul des indemnités perçues en cas de départ à la retraite ou de licenciement.

Au-delà des constats relatifs à la mise en œuvre de la recommandation de l'UESL, l'Agence a relevé, pour la plupart des organismes contrôlés, une augmentation tendancielle des dépenses de personnel corrélée à un défaut d'analyse prévisionnelle des effectifs et des compétences.

2.2. FONCTIONNEMENT DE GROUPE

À compter de 2010, la restructuration du réseau des collecteurs décidée par les partenaires sociaux a accéléré la constitution de groupes plus ou moins importants dont l'organisation s'articulait autour de structures de coopération, groupements d'intérêt économique ou associations de moyens, dont une directive de l'UESL du 26 juin 2014 a fixé les règles minimales communes applicables en matière de rôle, d'organisation, de transparence et de gouvernance.

Lors des contrôles réalisés en 2015, l'ANCOLS a constaté que des dysfonctionnements perduraient au sein de certains groupes dont les restructurations, imposées par les fusions entre collecteurs, n'étaient toujours pas abouties. L'Agence a relevé, notamment, l'exemple d'un collecteur dont le conseil d'administration n'avait pas défini de stratégie ni d'organisation cible pour son pôle immobilier privé, pôle immobilier dont la structuration capitalistique, complexifiée par des participations croisées qui ne se justifiaient pas, par la survivance de coquilles vides et d'entités en gestion extinctives, devait impérativement être rationalisée. Un deuxième collecteur était à la tête d'un groupe dont le fonctionnement, difficilement intelligible, faisait intervenir onze groupements d'intérêt économique ainsi qu'un système complexe de refacturations croisées entre ses différentes entités.



L'organisation de ces deux groupes opacifiait inutilement la lecture des flux financiers entre les structures qui y participaient et comportait, en outre, un certain nombre de biais qui amenaient certaines d'entre elles à supporter des charges dont elles n'étaient pas redevables. Ainsi, l'absence de procédure fiable de comptabilisation des temps de travail ainsi que certaines déficiences du système de refacturation intra-groupe ne permettaient pas que les charges de certains GIE soient réparties entre leurs membres au prorata exclusif des moyens mis à la disposition de chacun d'eux.

S'agissant des GIE, l'Agence a observé, par ailleurs, que les personnes choisies pour exercer les fonctions de contrôle de gestion visées à l'article L. 251-12 du Code de commerce étaient, le plus souvent, des salariés du groupe qui, soumis à l'autorité hiérarchique de ses dirigeants, ne présentaient pas les qualités d'indépendance inhérentes à cette fonction.

Tous les collecteurs contrôlés en 2015 avaient développé, au travers de leurs filiales dites « du titre V » ou des filiales de celles-ci, des activités financières et immobilières annexes à leurs activités réglementées. L'Agence a relevé que certaines de ces sociétés hébergeaient des activités d'agence immobilière, de gestion de biens et de syndic de copropriétés dont les conditions d'exercice et la clientèle pouvaient s'apparenter à celles du secteur concurrentiel. L'Agence a dû rappeler à ces collecteurs qu'une société « du titre V » n'avait pas vocation à détenir des participations dans des sociétés dont les activités excèdent les limites de son objet social, lequel doit être conforme à l'objet associatif exclusif du collecteur qui est de « concourir au logement, principalement, des salariés ».

À ce titre, le comité de déontologie de l'UESL a été saisi par un collecteur à l'issue d'un contrôle réalisé par l'ANPEEC en 2014. Cette saisine a conduit l'Union à adopter, le 25 novembre 2015, une directive attirant l'attention des collecteurs sur la nécessité de n'accorder ou de ne promouvoir, directement ou par l'intermédiaire de leurs filiales, que des produits ou des services s'inscrivant dans les limites de l'objet associatif des collecteurs.



02

STATISTIQUES,
ÉTUDES ET
ÉVALUATION

LES MISSIONS D'ÉTUDES RELATIVES AU SECTEUR DE LA PEEC

Au cours de l'année 2015, au titre de ses missions, l'Agence a poursuivi la réalisation du recueil de données et les analyses récurrentes de suivi de la participation des employeurs à l'effort de construction (dite « PEEC ») et de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction (dite « PEAEC »), ainsi que la production d'études sur ce champ, les missions de l'ANCOLS prolongeant celles de l'ANPEEC. L'association des deux participations est dénommée par commodité PEC, participation à l'effort de construction.

1. LES STATISTIQUES FINANCIÈRES ET OPÉRATIONNELLES DU SECTEUR DE LA PEC

Les enquêtes réalisées en 2015 sur les données financières et opérationnelles relatives aux emplois et aux ressources du secteur de la PEC ont porté pour l'exercice 2014 sur les données provisoires et les données définitives. Ces dernières concernaient tant les CIL que les autres organismes collectant et/ou bénéficiant des fonds, en particulier les organismes d'HLM et les SEM de logements sociaux. Des enquêtes sur des données prévisionnelles initiales et révisées pour l'exercice 2015 ont également été conduites auprès des CIL.

Au titre de ses missions légales, l'Agence a élaboré le rapport annuel sur le suivi statistique, financier et comptable des ressources et des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, et sur la situation financière des organismes gestionnaires. La dernière publication a porté sur l'exercice 2014.

DÉTAIL DES DONNÉES RECUEILLIES

Les transmissions des données annuelles comptables et financières à l'ANCOLS se sont inscrites, pour les CIL, selon un calendrier prédéfini, dans les phases de reporting :

- **provisoire (n-1)** : transmission à mi-février dans un document synthétique des chiffres provisoires de la collecte reçue, des retours de prêts (données globales au 31 décembre n-1), des principaux emplois et de la trésorerie ;
- **réel (n-1)** : transmission à mi-mai d'une balance comptable normée arrêtée au 31 décembre n-1 et d'informations complémentaires figurant notamment dans l'annexe légale aux comptes annuels (échéanciers de remboursement des créances, dénombrement de données d'activité, etc.). Sont également transmis les comptes annuels, le rapport de gestion et les rapports des commissaires aux comptes en milieu d'exercice ;
- **prévisionnel initial (n)** : transmission synthétique à mi-mai de l'année n des documents prévisionnels initiaux, définis par la loi du 1^{er} mars 1984, présentés pour examen au conseil d'administration ;
- **prévisionnel révisé (n)** : transmission synthétique à mi-novembre de l'année n des documents prévisionnels révisés (résultat prévisionnel, actif réalisable et disponible, passif exigible) présentés au conseil d'administration. Ces données sont également dites « intermédiaires ».

Le suivi des autres organismes porte uniquement sur les données réelles.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

SUIVI ANNUEL STATISTIQUE, FINANCIER ET COMPTABLE DE LA PEEC EN 2014

Source : ANCOLS, Rapport annuel statistique et financier, exercice 2014

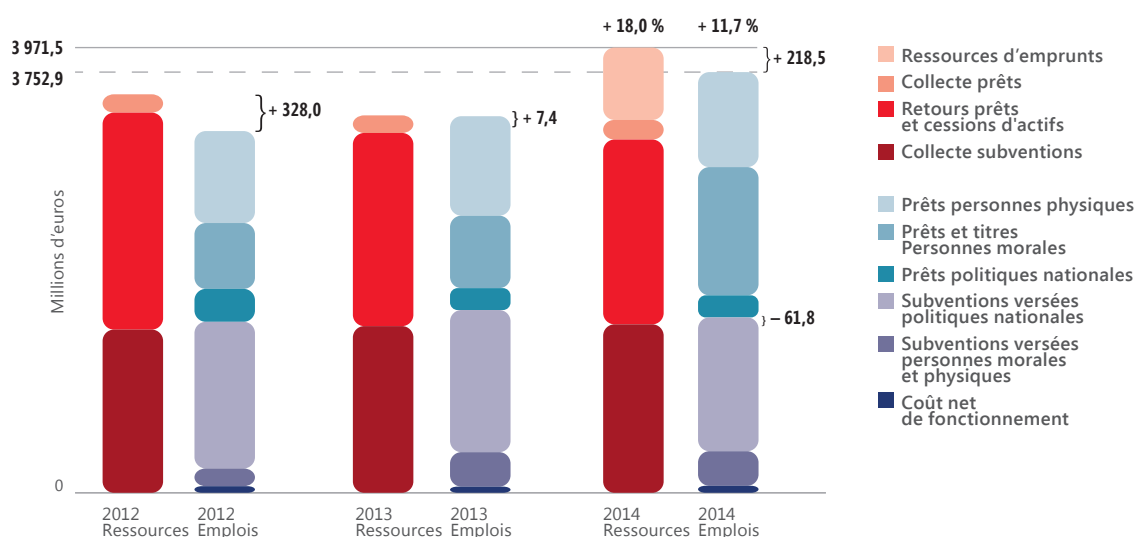
UN RESPECT PARTIEL DES VOLUMES D'EMPLOIS PRÉVUS PAR LE « DÉCRET-ENVELOPPES »

Au terme de la période triennale 2012-2014, les emplois réalisés s'élèvent à 10 221,6 millions d'euros pour un cumul des enveloppes minimales de 9 297 millions d'euros et des maximales de 12 295 millions d'euros.

L'analyse détaillée par catégorie d'emplois met en évidence des situations contrastées. Le financement des politiques nationales, englobant les politiques publiques et les actions nationales propres à Action Logement, est en conformité avec les enveloppes réglementaires. Les financements de politiques publiques (PNRU, ANAH, FNAL, ANIL) sont conformes aux niveaux prévus. Les concours au fonctionnement de l'APAGL et au fonds GURL se situent dans les limites des enveloppes fixées, sachant que le niveau de financement du fonds GURL dépend de facteurs exogènes, notamment la diffusion du produit et sa sinistralité. Les financements accordés à l'AFL atteignent 750 millions d'euros, soit le niveau de l'enveloppe maximale réglementaire. Concernant les concours aux personnes morales, leur niveau global est inférieur au cumul des enveloppes minimales réglementaires. Les subventions et apports en fonds propres (1 023,5 millions d'euros) sont inférieurs à la limite minimale de l'enveloppe. Avec un montant de 1 515,0 millions

d'euros, les prêts amortissables au logement social et intermédiaire et les préfinancements sont dans les limites de l'enveloppe fixée. Les montants de tous les autres emplois sont significativement inférieurs aux enveloppes minimales prévues.

Toutefois, il convient de signaler que le niveau de réalisation des emplois pour la période 2012-2014 est en réalité probablement supérieur aux valeurs figurant sur le graphique ci-contre, les observations qui précèdent devant s'analyser sous réserve de l'impossibilité de ventilation des ajustements liés aux engagements hors bilan et aux provisions, même si les travaux réalisés par l'Agence montrent qu'il y aurait plutôt une tendance à la surestimation des engagements propres à une année, en raison notamment d'une clôture très tardive des exercices comptables. Quant aux concours aux personnes physiques, ils dépassent légèrement la limite supérieure des enveloppes réglementaires prévues. Sur la période triennale, le montant des prêts accession et travaux dépasse la limite de l'enveloppe maximale et les autres aides atteignent pratiquement le niveau de l'enveloppe maximale qui leur est applicable. À l'instar des concours aux personnes morales, ces observations doivent s'analyser sous réserve de l'impossibilité de ventilation des ajustements liés aux engagements hors bilan et aux provisions.



Champ : CIL

UN SOLDE RESSOURCES – EMPLOIS DE NOUVEAU EXCÉDENTAIRE

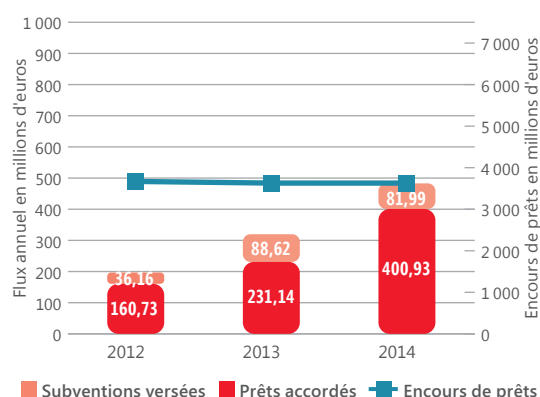
La synthèse des flux financiers met en évidence une consolidation en 2014 de l'excédent des ressources sur les emplois (+ 218,5 millions d'euros) après une situation de quasi-équilibre (+ 7,4 millions d'euros) en 2013 et un important excédent de 328,0 millions d'euros en 2012. En 2014, les ressources augmentent plus nettement que les emplois (+ 18,0 % contre + 11,7 %) créant une situation excédentaire. Cette dernière est observée dans un contexte de baisse des contributions pour le financement des politiques nationales (– 5,0 %), de baisse des concours aux personnes physiques (– 2,4 %) et de très forte croissance des concours aux personnes morales (+ 45,0 % pour les financements intragroupes et + 63,2 % pour les financements hors groupe).

UNE POURSUITE DE LA CONSOLIDATION DES FONDS PROPRES DES ENTITÉS DÉTENUES

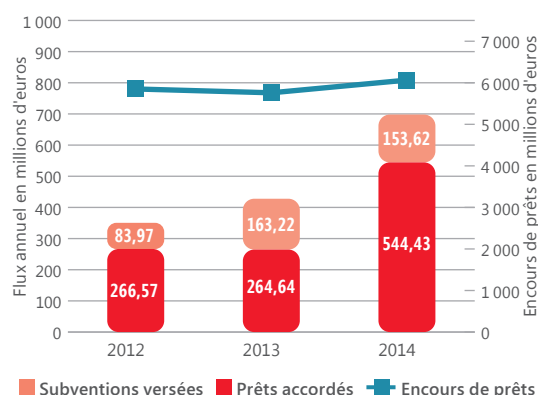
L'année 2014 confirme le déplacement de l'équilibre entre les bénéficiaires des financements aux opérateurs observé depuis 2012. Bien que les encours de financements hors groupe demeurent supérieurs aux encours de financements intragroupes, la part intragroupe dans les nouveaux financements accordés est quasi identique à la part hors groupe grâce aux flux de souscriptions de titres suite aux augmentations de capital réalisées par les entités intragroupes. L'évolution, au cours des prochaines années, du rapport entre les deux catégories de financements, permettra d'observer un maintien de la prépondérance des encours de financements hors groupe ou les effets d'une plus forte orientation des financements en faveur d'entités contrôlées par Action Logement, sachant que pour une réelle comparaison, il conviendrait de pondérer l'analyse avec les efforts d'investissements respectifs des deux catégories d'organismes¹. Ce sujet renvoie à l'objectif d'équité de traitement entre ces deux catégories d'entités, telle qu'il est affiché dans la loi d'habilitation qui a été adoptée par le parlement dans le cadre de la réforme d'Action Logement. Afin d'éclairer cette question, le programme de travail de l'Agence comporte une étude *ad hoc* en cours de réalisation et dont les résultats seront publiés au deuxième semestre 2016.

1. Fin 2012, 656 entités étaient détenues ou contrôlées par les CIL, 398 avec un seuil de détention ou de contrôle de 20 % et plus, parmi lesquelles 142 organismes d'HLM et SEM gérant 888 000 logements.

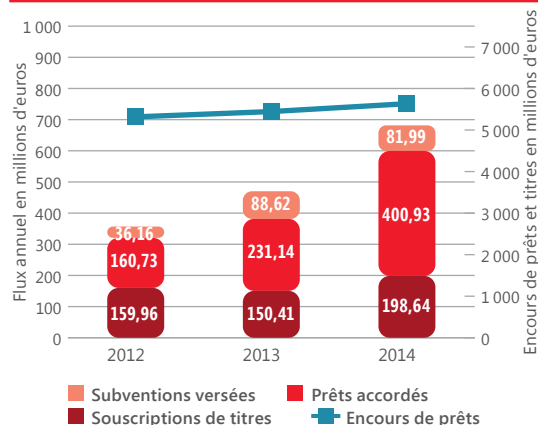
FINANCEMENTS PM INTRAGROUPES (HORS TITRES)



FINANCEMENTS PM HORS GROUPE (HORS TITRES)



FINANCEMENTS PM INTRAGROUPES (Y COMPRIS TITRES)



.../...

.../...

UNE CONSOLIDATION DES MARGES DE MANŒUVRE

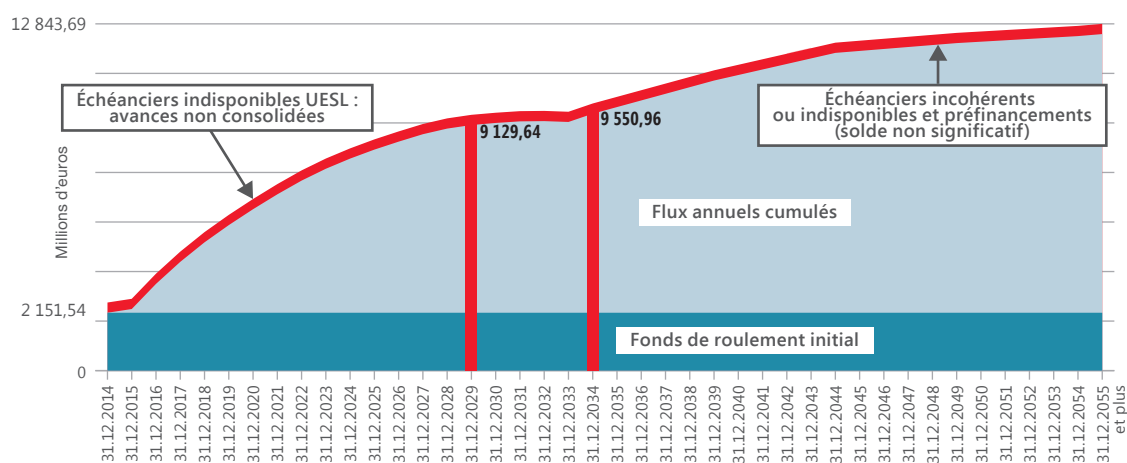
Les dynamiques récentes se traduisent par une hausse de 9,8 % de la trésorerie globale nette (hors collecte) des CIL et de l'UESL en 2014, après des progressions de 5,7 % en 2013 et de 19,2 % en 2012.

Les encours de ressources stables des collecteurs (hors UESL)² augmentent de 0,7 milliard d'euros entre 2013 et 2014 pour atteindre 21,1 milliards d'euros. On observe simultanément un accroissement moins important des encours d'emplois durables³ qui passent de 18,4 milliards d'euros en 2013 à 18,9 milliards d'euros en 2014. Il s'en suit une augmentation du fonds de roulement dont le niveau s'élève à 2,2 milliards d'euros à fin 2014.

La prise en compte des retours prévus sur les encours de prêts et des remboursements à effectuer sur les dettes permet de prévoir le rythme de reconstitution du fonds de roulement des collecteurs (hors UESL).

Le fonds de roulement prévisionnel est ainsi de 9,1 milliards d'euros d'ici quinze ans et de 12,8 milliards d'euros à terme, sans tenir compte des ressources nouvelles, des futurs emplois et du risque d'irrécouvrabilité lié aux prêts accordés. Le niveau des encours dont les échéances sont indisponibles n'est plus significatif et n'impacte pas la fiabilité des projections ainsi faites. Quant aux préfinancements (153,5 millions d'euros) et aux avances non consolidées faites par les CIL à l'UESL (379,8 millions d'euros), la quote-part qui sera consolidée sous forme de prêts demeurera dans le fonds de roulement prévisionnel selon les échéanciers qui seront retenus alors que la quote-part qui sera consolidée sous forme de subventions se traduira par une réduction à due concurrence du fonds de roulement prévisionnel.

ÉVOLUTION DU FONDS DE ROULEMENT PROSPECTIF HORS RESSOURCES NOUVELLES



2. Les ressources stables comprennent les ressources définitives (essentiellement les capitaux propres, les fonds PEEC reçus sous forme de subventions et les amortissements et dépréciations) et les ressources non définitives (quasi exclusivement les fonds PEEC reçus sous forme de prêts et provisions).

3. Les emplois durables sont constitués des créances, des prêts aux personnes physiques et aux personnes morales, et des participations.

2. LES STATISTIQUES DESCRIPTIVES DES EMPLOIS DE LA PEEC ET DES BÉNÉFICIAIRES

DÉTAIL DES DONNÉES RECUEILLIES

Deux enquêtes portant sur les contreparties dont bénéficient les collecteurs suite aux financements de la PEEC des opérations des personnes morales ont été réalisées par l'Agence auprès des CIL :

- **réservations locatives et patrimoine des groupes (n-1)** : transmission à fin mars de données de dénombrement, individualisées par organisme, des logements détenus par les entités contrôlées directement et indirectement par les collecteurs, d'informations détaillées sur les opérations faisant l'objet d'engagements de financement de la PEEC (sous forme de prêts, subventions et dotations en fonds propres) et de données agrégées descriptives des activités de réservation, de gestion et d'attribution des droits locatifs. Les structures collectives ainsi que les droits réservés sur fonds de la PEEC font également l'objet d'un recueil de données « cadre ». Les droits réservés en contrepartie des financements de l'ANAH et de l'ANRU sont également suivis ;
- **obligation DALO (n-1)** : transmission à fin mars de données, agrégées par département, des activités locatives réalisées au titre de l'obligation d'attribuer un quart des réservations locatives à des ménages déclarés prioritaires par les commissions de médiation, auxquels un logement doit être attribué en urgence au titre du DALO. Lorsqu'un accord local le stipule, les ménages sortant de structures d'hébergement ou de logements en intermédiation locative sont également pris en compte.

L'association Foncière Logement a également fait l'objet de ces enquêtes.

2.1. L'ENQUÊTE SUR LE PATRIMOINE ET LES DROITS DE RÉSERVATION

Les emplois de la PEEC destinés aux personnes morales et les contreparties négociées sous forme de droits de réservation font l'objet d'une enquête annuelle. Les données recueillies visent à quantifier le patrimoine des groupes des collecteurs, à qualifier l'emploi des fonds pour le financement locatif, ainsi qu'à dénombrer et décrire l'usage des droits de réservation négociés.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

DESCRIPTIF DÉTAILLÉ DES RÉSERVATIONS LOCATIVES DES CIL EN 2014

Source : ANCOLS, Réservations locatives et patrimoine de la PEEC, exercice 2014

Au 31 décembre 2014, les CIL déclarent un parc de 1,28 million de logements locatifs sociaux et non sociaux, détenus par 231 entités dans lesquelles ils ont des participations significatives¹. 94 % des logements sont détenus par 121 SA d'HLM. 30 976 logements ont été acquis ou livrés au cours de l'exercice par ces organismes, dont 27 % en Île-de-France.

En 2014, les CIL ont financé 6 034 opérations de construction, d'acquisition et de réhabilitation, représentant 176 383 logements en 2014, situés pour 43 % en Île-de-France. Le montant des fonds de la PEEC déclarés engagés par les CIL s'élève à 1,189 milliard d'euros, un peu plus de la moitié dédiée à des opérations franciliennes (51 %). La quotité des fonds de la PEEC représente en moyenne 5 % du prix de revient total des opérations financées. Le taux de réservation en équivalence des logements financés est de 28 %. Le nombre de nouveaux droits négociés en 2014 en contrepartie d'engagements de financements de la PEEC, y compris structures collectives, est de 50 259, dont 47 777 droits affectés à des logements ordinaires, répartis en 31 637 droits de suite et 16 140 droits uniques.

Au 31 décembre 2014, le stock de droits de suite déclaré par les CIL en contrepartie de fonds de la PEEC, hors structures collectives (hébergements et logements-foyers), est de 698 645, dont 620 930 droits livrés. Les droits déclarés échus ou rendus définitivement au cours de l'exercice, hors structures collectives, s'élèvent à 26 345, parmi lesquels 23 522 droits de suite (dont 2 510 rendus avant le terme de leur durée de réservation).

Le nombre d'attributions de logements réservés, hors structures collectives, déclaré par les CIL est de 63 692. Le nombre de droits de suite rendus aux bailleurs, pour un tour d'attribution, s'élève à 14 572.

1. Seuil de détention à partir de 20 %, en principe (Code du commerce).

2.2. L'ENQUÊTE SUR L'OBLIGATION DALO

Une enquête est dédiée au suivi de l'obligation faite aux CIL de réserver un quart de leurs attributions de logements faisant l'objet de droits de réservation, à des ménages prioritaires à reloger en urgence au titre du Droit au logement opposable (DALO). Ce suivi est réalisé selon une fréquence annuelle. Foncière Logement, également soumise à une obligation de logement d'un quart de ménages relevant du DALO sur son patrimoine en développement immobilier, a également fait l'objet d'une enquête.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

OBLIGATION DALO DES CIL ET DE FONCIÈRE LOGEMENT EN 2014

Source : ANCOLS, L'obligation DALO du secteur de la PEEC, exercice 2014

Les CIL déclarent avoir réalisé 2250 attributions au bénéfice de ménages prioritaires au titre du DALO ou de ménages sortant d'hébergement ou d'intermédiation locative¹ en 2014. Ce nombre est en hausse de 6 % par rapport à l'exercice antérieur, après une baisse de 4 % entre 2012 et 2013.

Le ratio des attributions relevant de l'obligation DALO des CIL sur l'ensemble des attributions réalisées dans le parc de droits de réservation des CIL (à savoir 78 264) s'établit à 2,9 % en 2014. Ce ratio était de 2,7 % en 2013 et 2,8 % en 2012. La région Île-de-France, qui concentre 1 674 attributions à des ménages DALO ou sortant d'hébergement et d'intermédiation locative, dispose d'un ratio de 7,2 %, contre 6,7 % l'exercice précédent, soit un retour au résultat observé en 2012, à hauteur de 7,4 %.

En 2014, Foncière Logement déclare l'attribution de 49 logements de programmes de développement immobilier, toutes modalités d'instruction des candidatures confondues, à des ménages déclarés prioritaires et à reloger en urgence au titre du DALO. La totalité a été réalisée dans le cadre de relocations de logement. Le ratio d'attribution de logements à des bénéficiaires relevant de l'obligation DALO de l'AFL est de 1,5 % (contre 2,4 % en 2013), et de 2,7 % en Île-de-France (contre 3,5 % en 2013).

1. Ces ménages sont comptabilisés au titre de l'exécution de l'obligation DALO uniquement dans les départements où un accord local signé entre le Préfet et les CIL concernés le prévoit.

2.3. LE SUIVI TRIMESTRIEL DES AIDES AUX MÉNAGES

Le suivi des emplois de la PEEC dédiés aux personnes physiques a été réalisé selon une fréquence trimestrielle. Les données analysées sur les aides aux ménages des CIL sont collectées par l'UESL.

Le descriptif des prêts et des subventions versés ainsi que celui des bénéficiaires a été publié de manière régulière au cours de l'année 2014. Un bilan annuel est également réalisé.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

AIDES AUX MÉNAGES ALLOUÉES PAR LES CIL EN 2015

Source : ANCOLS, Analyse des aides aux ménages versées au titre de la PEEC, bilan exercice 2015

Le suivi couvre les aides suivantes : avance LOCA-PASS, garantie LOCA-PASS, prêt accession, prêt travaux, MOBILI-PASS, prêt aux ménages en difficulté et PASS-FONCIER. Les MOBILI-JEUNE ne sont donc pas dans le champ.

En 2015, l'activité au titre de la PEEC relative aux aides aux ménages s'est encore ralentie aussi bien en nombre d'aides distribuées qu'en montants décaissés, prolongeant la tendance générale à la décroissance observée depuis plusieurs années.

351 860 aides ont été distribuées en 2015, soit une baisse de 4,2 % par rapport à 2014 où 367 355 aides avaient bénéficié aux ménages. Cette baisse s'explique essentiellement par le recul de l'activité au titre des avances LOCA-PASS (près de 15 000 aides en moins par rapport à 2014).

Les montants versés au titre des aides aux ménages sont en nette diminution passant de 811,4 millions d'euros en 2014 à 670,6 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 17,3 %. Ce recul s'explique notamment par la forte diminution des versements au titre de l'accession (près de 100 millions d'euros en moins par rapport à 2013).

3. LE SUIVI DE LA PERFORMANCE DES CIL EN TERMES DE GESTION

L'Agence produit un rapport de suivi des indicateurs permettant d'apprécier la performance des collecteurs de la PEEC en termes de gestion, inclus dans le rapport annuel statistique et financier.

Cette démarche est basée sur des indicateurs définis par l'Agence, afin d'apprécier la performance des collecteurs en termes de gestion.

Ces indicateurs ont vocation à décliner quatre objectifs principaux :

- la réalisation des objectifs d'emplois ;
- le maintien d'un équilibre financier durable ;
- la maîtrise du coût du risque ;
- l'optimisation des coûts de gestion.

PRINCIPES ÉVALUATIFS

Le suivi de la performance en termes de gestion des organismes collecteurs est centré sur des indicateurs relevant du cycle « Ressources-Moyens-Production ».

Il couvre ainsi :

- les moyens de production avec des indicateurs de ressources et de moyens permettant de mesurer les ressources consommées pour la réalisation des emplois ;
- l'efficacité de l'action des collecteurs avec des indicateurs d'efficacité opérationnelle qui mesurent la production réalisée ;
- la maîtrise des coûts de fonctionnement avec des indicateurs de coût et d'efficacité qui permettent de mesurer les coûts générés par le fonctionnement des organismes et d'évaluer l'adéquation du rapport entre les ressources et moyens consommés d'une part, et la production réalisée d'autre part.

Les analyses réalisées par l'Agence dans le cadre de sa mission de suivi de la performance des collecteurs s'appuient sur ces indicateurs et approfondissent les principaux éléments contributeurs à la performance globale des organismes.



3.1. LES MOYENS DE PRODUCTION

L'étude des moyens financiers synthétise les ressources financières mobilisables par les CIL (collecte et retours de prêts). Ces ressources sont appréhendées comme des moyens de production, en ce sens qu'elles contribuent à la réalisation des emplois. L'analyse des moyens humains et organisationnels des collecteurs s'appuie sur des indicateurs caractéristiques des ressources humaines, des implantations des collecteurs et des entités qu'ils contrôlent. L'offre de logements, en termes de droits de réservation détenus, est également appréhendée.

3.2. L'EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE

L'efficacité des collecteurs s'apprécie à travers leur niveau d'activité en termes de production réalisée par rapport aux objectifs qui leur sont fixés.

3.3. LE COÛT OPÉRATIONNEL ET L'EFFICIENCE

Le coût opérationnel permet d'apprécier le coût global de fonctionnement des collecteurs de la PEEC. Il s'agit d'un coût économique qui ne tient compte ni des éléments exceptionnels, ni des éléments financiers. Il est calculé en déduisant les produits issus de la facturation d'activités annexes du total des charges opérationnelles, afin d'apprécier le coût net de fonctionnement des collecteurs.

L'analyse de l'efficacité opérationnelle permet une appréciation globale de l'optimisation de la relation entre le coût opérationnel et l'activité réalisée par les collecteurs. Cette analyse intrasectorielle, dont le champ de comparaison est composé des seuls CIL, permet d'identifier des organismes avec un profil atypique ou présentant des signaux d'inefficacité.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

SUIVI DE LA PERFORMANCE EN TERMES DE GESTION DES ORGANISMES COLLECTEURS

Source : ANCOLS, Rapport annuel statistique et financier, exercice 2014

Les résultats de la mise en œuvre des indicateurs, qui s'inscrivent dans un schéma global de suivi de la performance en termes de gestion des CIL et relèvent du cycle « Ressources - Moyens - Production », font état de performances individuelles variables des CIL et d'une stabilité de leurs coûts de fonctionnement.

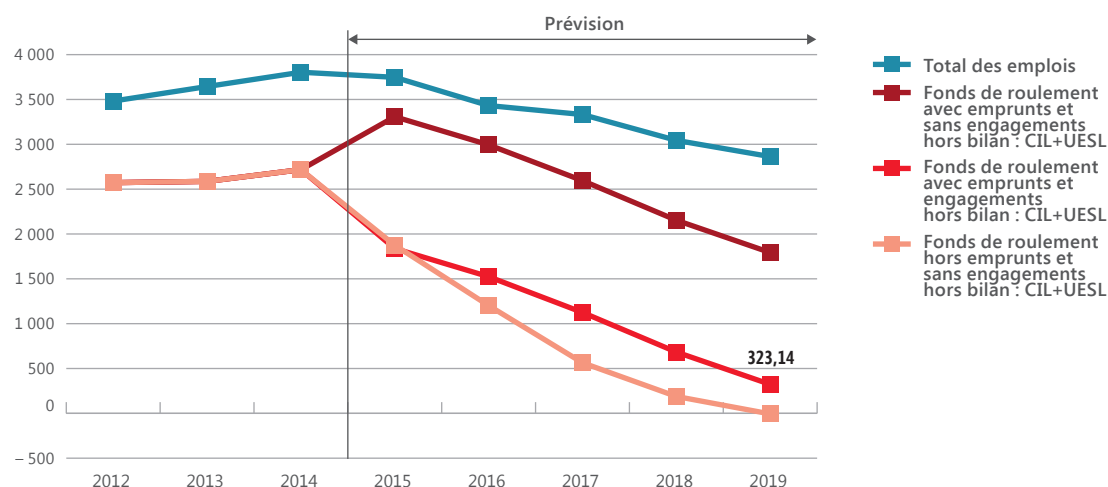
L'analyse des indicateurs d'appréciation de la réalisation des objectifs réglementés d'emplois montre que ceux-ci ne sont pas globalement réalisés en 2014. L'indice synthétique affiche au titre du dernier exercice de la période triennale 2012-2014 une valeur de 75,5 % contre 69,3 % pour l'exercice précédent et 57,5 % pour 2012. Il en découle un indice cumulé de réalisation des objectifs d'emplois de 67,9 % pour la période triennale 2012-2014 contre 68,5 % pour la précédente. Toutefois, il convient de signaler que le niveau de réalisation de la période 2012-2014 est en réalité supérieur à l'indice calculé car celui-ci ne tient pas compte des ajustements liés aux engagements hors bilan et aux provisions, nonobstant les réserves quant à une possible surestimation de ces engagements et provisions.

Les indicateurs visant à suivre le maintien d'un équilibre financier durable permettent d'observer une situation financière solide à la fin de la période triennale 2012-2014. Pour la période 2015-2019, la prise en compte de tous les engagements hors bilan, des provisions et de la mobilisation totale de l'emprunt CDC permet de prévoir à l'horizon 2019 un fonds de roulement positif de 323 millions d'euros.

Les indicateurs relatifs au coût du risque montrent un coût du risque des financements aux personnes physiques fortement dégressif. Malgré cette baisse, il reste largement supérieur à celui des prêts à l'habitat en France qui est de seulement 0,09 %, mais cette situation s'explique par les caractéristiques des publics financés et des produits diffusés. Les prêts locatifs (dont le LOCA-PASS représente la quasi-totalité pour lequel les mises en jeu touchent principalement des populations fragiles ayant une faible solvabilité) constituent la principale composante du niveau élevé de ce coût du risque.

Enfin, les indicateurs visant à suivre l'optimisation des coûts de gestion appellent les observations suivantes :

- un coût opérationnel des CIL relativement constant sur la période 2012-2014 égal à environ 300 millions d'euros en moyenne (soit un coût opérationnel net de 280 millions d'euros en moyenne après déduction des produits annexes et divers) et représentant 8,2 % des ressources totales ;
- un coût opérationnel par ETP en légère hausse, passant de 95 900 euros en 2012 à 102 500 euros en 2014.



4. LES ÉTUDES DESCRIPTIVES ET D'ÉVALUATION DU SECTEUR DE LA PEEC

Au cours de l'année 2015, au titre de sa mission d'évaluation du secteur de la PEEC, l'ANCOLS a réalisé, en interne et dans le cadre de marchés, différentes études.

Conformément aux modalités réglementées de fonctionnement de l'Agence, le programme annuel détaillé des études est approuvé par le conseil d'administration de l'ANCOLS.

4.1. LES ÉTUDES RÉALISÉES RELATIVES AU SECTEUR DE LA PEEC

Les études relatives au secteur de la PEEC finalisées au cours de l'exercice 2015 sont les suivantes :

- étude des pratiques d'attribution des droits de réservation des CIL ;
- étude territoriale des ressources et des emplois de la PEEC pour l'exercice 2014.

Une étude sur les pratiques d'attribution des droits de réservation des CIL, lancée à la fin de l'exercice précédent, a été finalisée en 2015 dans le cadre d'une prestation de marché. La mission avait pour objectifs d'analyser les mécanismes d'attribution des logements locatifs auxquels sont affectés les droits de réservation des CIL. Elle visait en particulier à qualifier et quantifier les pratiques en matière d'attribution, en identifiant les différents acteurs qui les réalisent, et en déterminant les composantes qui amènent le plus fréquemment des difficultés dans les processus d'attribution voire la non-satisfaction de demandeurs sélectionnés. L'étude s'est appuyée sur plusieurs volets d'investigations qualitatives et quantitatives auprès des différents acteurs œuvrant dans l'instruction de la demande et des candidatures à l'attribution des logements réservés (CIL, entreprises, bailleurs), et d'autre part auprès de ménages, afin de cibler les problématiques d'écueils dans les processus d'instruction des candidatures, en particulier auprès des publics relevant du droit au logement opposable.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

ÉTUDE DES PRATIQUES D'ATTRIBUTION DES DROITS DE RÉSERVATION DES CIL

Source : Rapport VizGet-Quadrat Études, novembre 2014

L'étude présente des enseignements riches notamment en ce qui concerne les relations entre les organisations, les conditions d'activité, les pratiques et les résultats observés. Les travaux montrent en particulier que les facteurs déterminants dans l'efficacité du processus d'attribution des droits de réservation des CIL résident dans les modalités du rapprochement de l'offre et de la demande. D'une part, la qualification de la demande et de l'offre permet d'optimiser la recherche d'adéquation entre les logements à attribuer et la demande de logement des ménages. D'autre part, l'implication des ménages pour assurer leur adhésion à leur candidature, et en particulier la visite effective du logement proposé, constitue également un facteur décisif dans l'aboutissement du processus. La mise en œuvre de ces étapes réduit le nombre de refus des ménages avant et après commission d'attribution, ainsi que ceux des commissions, et en conséquence, les rendus pour un tour des droits et la vacance des logements réservés.

Les constats réalisés dans l'étude en termes de critères de sélection des ménages par Action Logement soulignent la réalité de la problématique d'équité de traitement des demandeurs. Les observations faites sur les procédés de rapprochement de l'offre et de la demande montrent une forte prédominance de la recherche manuelle de demandeurs pour un logement donné, le recours au scoring, à savoir la pondération automatique des demandes en fonction de priorités prédéterminées, étant marginal. Structurellement, il est observé que le lien entre les entreprises et Action Logement est déterminant dans les critères de sélection de candidats à l'attribution de droits de réservation. La prise en compte de l'ancienneté de la demande s'avère en revanche mineure. Les CIL déclarent en outre prendre en compte les situations d'urgence et de précarité. **Certains résultats posent de facto la question de l'équité de traitement des demandeurs d'un droit de réservation des CIL et de l'utilité sociale de ce contingent, et ce, notamment au regard de l'atteinte des objectifs de logement de ménages prioritaires au titre du DALO.**

.../...

.../...

Les analyses relatives aux refus en commission d'attribution présentent des enseignements sur la prise en compte des difficultés des ménages demandeurs auprès d'Action Logement qui sont par nature des salariés. En effet, la précarité de l'emploi, la fragilité financière et/ou les situations administratives complexes (comme la monoparentalité), de même que la résidence en zone tendue sont des facteurs augmentant la probabilité de refus.

Les investigations relatives aux ménages prioritaires au titre du DALO montrent un niveau d'exigence de ces ménages moindre que celui des autres ménages en termes de caractéristiques des logements qu'ils recherchent. En outre, les refus des ménages DALO, qui s'avèrent moins fréquents, sont déterminés par les mêmes motifs, à savoir un décalage entre la proposition faite et le logement demandé. L'étude montre par ailleurs une fréquence relativement importante des refus de la part des commissions des candidatures des ménages DALO. Selon les acteurs interrogés, ces refus s'expliquent principalement par des taux d'effort trop importants et des situations fragiles, plus rarement par un dossier non complet ou non conforme aux règles d'attribution.

Les observations faites dans le cadre de l'étude mettent en exergue le rôle important des CIL dans les étapes déterminantes que sont l'instruction de la demande et celle des candidatures. Elles limitent en revanche l'importance, en termes de nombre de ménages concernés, d'interventions externalisées à Action Logement réalisées pour son compte, qui sont essentiellement circonscrites aux bailleurs dans les territoires tendus. Il est également important de souligner que le rôle des CIL est, pour les

demandeurs au titre du DALO, limité à la phase de rapprochement avec l'offre, Action Logement étant dépendant d'autres acteurs en ce qui concerne la captation de cette demande et par conséquent sa qualification voire sa fiabilité.

Les CIL, de par leur marge d'action importante lors des étapes préalables aux commissions d'attribution, ont une responsabilité significative dans l'efficacité du processus d'attribution de leur contingent. L'étude montre en particulier que les sites des CIL caractérisés par une absence de recherche de l'adhésion des demandeurs et une gestion peu qualitative et peu intégrée ont un taux important de refus des ménages avant et après CAL. Lorsque les agences des CIL sont peu mobilisées sur la qualification des demandes, la probabilité des refus en CAL et des rendus pour un tour augmente également.

La responsabilité des bailleurs est également forte en ce qui concerne des points déterminants du processus d'attribution, à savoir : la connaissance précise par les réservataires des logements à attribuer ainsi que des contraintes de peuplement, déterminantes pour un rapprochement optimal de l'offre et de la demande. De même, les conditions d'attribution des réservataires, notamment en ce qui concerne les délais, qui s'avèrent contraints pour un nombre important de CIL, pour instruire les candidatures, dépendent des bailleurs. Un facteur signifiant réside dans l'organisation de la visite des logements proposés aux ménages pressentis par les CIL. Il est à noter que les bailleurs sont également impliqués en ce qui concerne l'information des ménages.

Une étude sur la territorialité des ressources et des emplois a été réalisée par l'Agence sur l'exercice 2014. Elle vise à présenter l'implantation géographique des collecteurs et des entreprises assujetties, la cartogra-

phie de la collecte de la PEEC et des emplois directs en 2013, et d'analyser les relations qui peuvent exister entre ces données et diverses variables socio-économiques appréhendées au même échelon territorial.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

ÉTUDE TERRITORIALE DES RESSOURCES ET DES EMPLOIS DE LA PEEC – DONNÉES 2013

Source : ANPEEC, décembre 2014

Une forte relation a été mise en exergue entre les implantations des CIL (343 sites) et les montants collectés auprès des entreprises. Toutefois, les résultats indiquent que la stratégie d'implantation des CIL suit probablement une double logique dépendant à la fois de l'origine de la PEEC (logique de ressources) et de la localisation des besoins à couvrir (logique d'emplois). En outre, il faut signaler la singularité de la région Île-de-France où la collecte par site est particulièrement élevée ainsi que le fractionnement de la PEEC des entreprises entre différents CIL en fonction notamment de la localisation de leurs sites d'activité.

En termes de collecte réalisée dans chaque région, selon les territoires existants au moment de l'étude, le schéma observé est celui d'un collecteur « principal » suivi d'un ou deux autres collecteurs significatifs, excepté pour la région Île-de-France. 60,1 % de la collecte provient de la région du siège social du collecteur, reflétant une assez forte spécialisation territoriale.

Une normalisation du niveau de collecte par région selon la masse salariale montre que presque tous les CIL ont en réalité une collecte spécialisée sur un nombre limité de régions où ils sont généralement implantés. En définitive, seul un ou deux CIL pourraient être qualifiés de « nationaux » de par l'origine géographique de la PEEC qu'ils perçoivent, la distribution de leur collecte en fonction de la localisation régionale des entreprises cotisantes se superposant aisément à la répartition de la masse salariale sur le territoire national.

En termes d'emplois, il ressort que les financements réalisés par les collecteurs s'inscrivent dans une cohérence globale avec les dynamiques socio-économiques territoriales analysées. En effet, les investissements vont globalement dans les territoires où, en matière de logements, l'offre est rare et/ou la demande est importante, même s'il apparaît un sous-investissement dans les DOM et en particulier en Guyane, tant pour les personnes morales que pour les personnes physiques, ceci pouvant être lié à la précision des données analysées.

Pour les financements aux personnes morales, les concours des CIL s'orientent vers des territoires où il existe une tension sur le marché, s'expliquant par un déficit structurel de l'offre (Île-de-France par exemple) ou par un dynamisme socio-économique tirant la demande (Aquitaine, Midi-Pyrénées, etc.).

Quant aux financements aux personnes physiques, l'appariement entre leur distribution et les réalités socio-économiques peut être notamment illustré par le fait que les aides à l'accession s'orientent principalement vers des régions caractérisées par des indices élevés de sur-occupation, signe d'une tension du marché, alors que les aides à la mobilité sont essentiellement distribuées dans les régions de destination des flux migratoires professionnels.

Sous réserve de travaux complémentaires visant à approfondir les phénomènes étudiés, en particulier en matière de découpage territorial, il peut être envisagé une hypothèse selon laquelle malgré une spécialisation territoriale des CIL, il existe une dynamique d'adéquation des emplois avec les réalités socio-économiques des territoires.

4.2. LES ÉTUDES PROGRAMMÉES RELATIVES AU SECTEUR DE LA PEEC

Le programme des études de l'ANCOLS est préparé par le comité des études de l'ANCOLS. Il est ensuite approuvé par délibération par le conseil d'administration de l'Agence, conformément à l'article R. 342-7 du Code de la construction et de l'habitation. Le programme d'études pour l'exercice 2015 a été adopté au conseil d'administration de juin 2015, cette première année de l'ANCOLS ayant notamment été caractérisée par la mise en place des instances de l'Agence.

Une étude, réalisée par voie de prestation dans le cadre d'une passation de marché public, a été programmée pour l'exercice 2015 concernant le secteur de la PEEC. Elle constitue une évaluation de l'action en matière de traitement social des entités d'Action Logement au titre de la garantie des risques locatifs, et a notamment pour objectif de recenser les actions menées par les acteurs (APAGL, CIL) en matière de traitement amiable des ménages en impayés au titre de la GRL et d'évaluer l'utilité sociale de ces actions. En outre, six études à réaliser en interne de l'Agence ont été programmées en 2015 :

- une analyse comparative de la politique de financement intragroupe et hors groupe des CIL : l'étude a pour objectif de procéder à une analyse comparative des financements entre les entités intragroupes et les entités hors groupes afin notamment de mesurer le niveau de cohérence entre les efforts d'investissements des entités intragroupes et les financements dont elles bénéficient en comparaison des entités hors groupes ;
- une étude du coût du risque des financements accordés par les CIL, mesure et impact sur les prévisions de ressources : l'étude a pour objectif, d'une part, de qualifier et de mesurer le coût du risque des financements accordés aux personnes physiques au titre de la PEEC et, d'autre part, de déterminer, notamment des estimations de recouvrement, l'impact sur les prévisions de ressources et d'équilibres financiers du secteur ;
- une étude sur la valorisation des droits de réservation locative des CIL, 2^e phase (tests empiriques) : la première phase a consisté en la définition du cadre conceptuel de la valorisation des droits de réservation, en réalisant notamment un état des lieux des approches théoriques envisageables au regard du contexte sectoriel de la PEEC. Le second volet de l'étude consiste à tester sur des données réelles la mise en œuvre des méthodes de valorisation développées dans l'approche théorique, afin d'établir des enseignements quant à la faisabilité et à la pertinence des évaluations ;

- une étude de l'efficacité et l'efficience de l'emploi des ressources de la PEAEC : l'objectif de cette étude est de déterminer les facteurs explicatifs de l'absence de montée en production des emplois distribués au titre de la PEAEC, personnes physiques et personnes morales, et d'apprécier l'impact financier de ces emplois pour les personnes financées ;
- une étude du financement du secteur associatif par la PEEC : l'étude a pour objectif, d'une part, d'établir une typologie fine des associations bénéficiaires ainsi que des natures de financements de la PEEC, et, d'autre part, de déterminer l'effet de levier de ces financements sur l'activité des entités bénéficiaires ;
- une étude monographique des participations directes et indirectes des CIL au 31 décembre 2014 : l'objectif de cette étude monographique est de produire une nouvelle analyse descriptive de la composition des groupes contrôlés par les CIL avant la réforme sectorielle, selon plusieurs axes : géographiques, niveaux de contrôle, activités, etc.

LES MISSIONS D'ÉTUDES RELATIVES AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

1. LE CHANTIER ACCÈS AUX DONNÉES SECTORIELLES

L'ANCOLS est habilité, conformément à l'article L. 342-5 du Code de la construction et de l'habitation à demander tous les documents, données ou justifications nécessaires à l'exercice de ses missions.

Afin de limiter la sollicitation des organismes contrôlés et évalués, l'Agence a déployé au cours de l'exercice 2015 une démarche de recensement et de demande des données sectorielles relatives au secteur des organismes de logement social. Elle a à ce titre sollicité les acteurs centraux dans la connaissance du secteur, que sont les services du ministère chargé du logement, à savoir la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et en particulier la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ainsi que le service de l'Observation et des Statistiques (SOeS). Elle a également pris contact avec l'INSEE, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ainsi que le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).



Les données cibles dont l'ANCOLS a sollicité en 2015 la mise à disposition sont :

- les données financières des organismes de logement social ;
- le répertoire sur le parc locatif social ;
- l'enquête sur l'occupation du parc social ;
- l'enquête nationale logement ;
- les données d'enregistrement de la demande de logement social ;
- les données sur le financement du logement social.

Un des enjeux de la synergie à développer entre les métiers de contrôle et d'évaluation de l'ANCOLS porte sur la mise à disposition par le pôle études de l'Agence des données nécessaires notamment à la réalisation des missions de contrôle.

Un chantier de mise à disposition des données au sein de l'Agence a ainsi été engagé en 2015, visant à la constitution d'un système d'information statistique accessible par un portail Business Object. À la fin de l'exercice, les équipes de contrôle de l'Agence avaient accès au portail des données financières et comptables du secteur des OLS, en plus des données financières et comptables du secteur de la PEEC.

Le projet de déploiement d'un système d'information statistique au sein de l'ANCOLS a été accompagné d'un chantier informatique ambitieux, comprenant notamment la finalisation de la convergence des deux systèmes d'information des entités sources de l'ANCOLS, l'ANPEEC et la MIILOS, la reconfiguration du nouveau système d'information, ainsi que le redimensionnement et l'optimisation des serveurs de l'ANCOLS.

Ce chantier a également été constitué du lancement de l'élaboration d'univers Business Object pour les différentes sources de données nécessaires à la réalisation des missions de l'ANCOLS mises à la disposition de l'ANCOLS.

2. LES ÉTUDES THÉMATIQUES RELATIVES AUX OLS

Le programme des études de l'ANCOLS pour l'exercice 2015 approuvé par son conseil d'administration de juin 2015 comprend également des études relatives aux Organismes de logement social (OLS).

Trois études ont été programmées pour être réalisées dans le cadre d'un marché de prestation :

- une étude du coût locatif des logements des organismes de logement social au regard des ressources des locataires en France métropolitaine : l'étude a pour objectif d'analyser les diverses composantes du coût locatif (loyer, charges, supplément de

loyer solidarité) pour les locataires des organismes de logement social au regard des ressources des ménages, en fonction des caractéristiques des logements, de leur territoire d'implantation et des caractéristiques des locataires ;

- une étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine : l'objectif de l'étude est d'évaluer le niveau d'adéquation entre les logements des organismes de logement social disponibles pour une attribution, soit les logements livrés et les logements en rotation, et la demande de logement social exprimée, en fonction des caractéristiques des logements et des ménages, ainsi que des territoires d'implantation ;
- une étude des droits de réservation des collectivités territoriales et leur mobilisation : l'étude a pour objectif de décrire les droits réservés par les collectivités territoriales auprès des organismes d'HLM et SEM en contrepartie notamment des garanties locatives accordées lors du financement d'opérations de construction, de réhabilitation et d'acquisition et d'étudier leur mobilisation.

Les études programmées en 2015 pour être réalisées en interne sont au nombre de trois :

- une étude de la couverture des risques de taux dans les organismes de logement social : l'étude a pour objectif de procéder à une évaluation globale et précise des risques liés aux instruments de taux utilisés par les OLS et de chiffrer les impacts possibles de ces risques ;
- un bilan financier et économique de la participation des organismes d'Action Logement et des organismes de logement social au Programme national de rénovation urbaine (PNRU) : l'objectif de l'étude est de réaliser, à partir d'une analyse globale et multifactorielle, un bilan financier et économique explicite et tracé en termes de flux financiers des financements réalisés au titre du PNRU. L'étude a notamment pour objet de permettre de déterminer le coût net de la participation d'Action Logement au PNRU. Cette analyse serait ensuite étendue aux OLS, afin d'évaluer les bénéfices financiers et économiques tirés par les opérateurs ;
- une étude sur la participation à l'effort de construction et le financement du logement social : cette étude a pour objet d'analyser la contribution réelle de la PEEC au financement du logement social, dans une logique d'imbrication avec le Compte Satellite du Logement, et ce, afin de permettre une lecture économique réelle et non plus « comptable » ou « budgétaire » porteuse de nombreux biais.



03

MOYENS
MIS EN ŒUVRE
PAR L'ANCOLS



BILAN SOCIAL 2015

EFFECTIF DE L'ANCOLS

PLAFOND D'EMPLOI

Le plafond d'emploi autorisé de l'ANCOLS, inscrit en loi de finances 2015, était de 153 ETP/ETPT.

Ce plafond a été respecté.

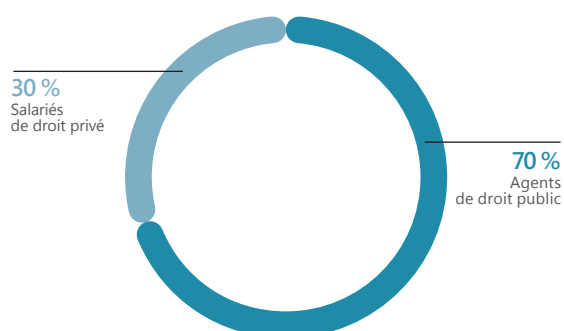
PROFIL DES EMPLOIS

L'effectif de l'ANCOLS est constitué d'agents de droit public (fonctionnaires en position normale d'activité, agents détachés, agents non titulaires de droit public) ainsi que de salariés de droit privé.

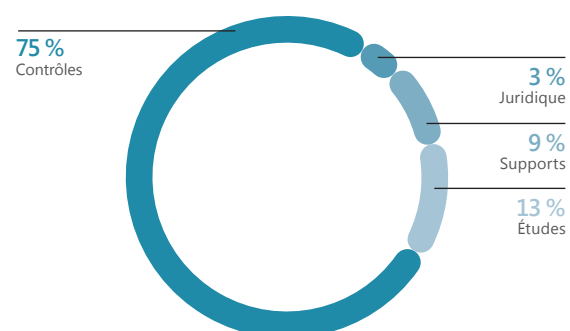
Les emplois sont majoritairement (76 %) des emplois de catégorie A/A + de la fonction publique ou de statut cadre pour les salariés.

Les fonctions de contrôle représentent 76 % des effectifs et sont réparties entre les services du siège, les 7 délégations territoriales (Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Toulouse) et la délégation fonctionnelle PEEC.

RÉPARTITION EMPLOIS PUBLIC/PRIVÉ



RÉPARTITION PAR FONCTION



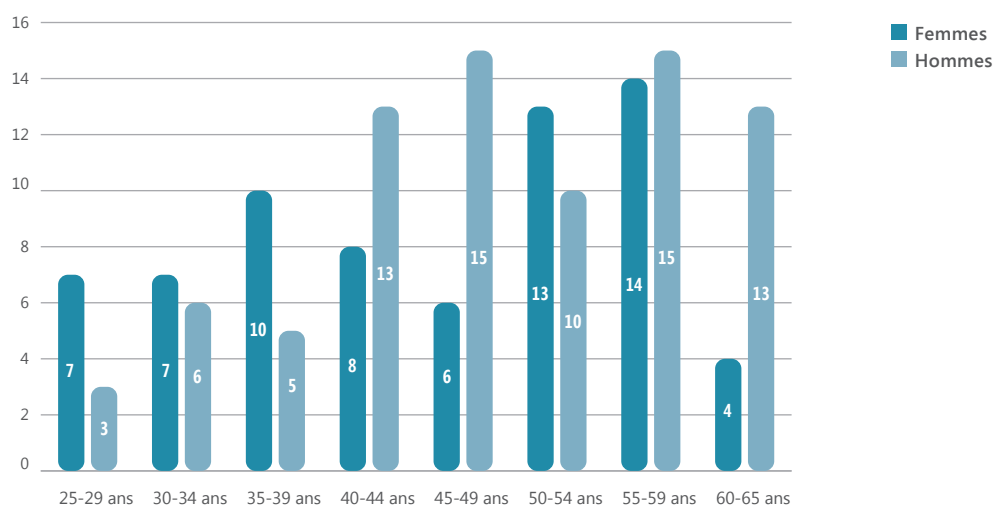
PROFIL DES EFFECTIFS

La pyramide des âges fait apparaître une proportion importante de collaborateurs de 50 ans et plus. L'attractivité des postes de l'ANCOLS contribue à opérer un renouvellement et un rajeunissement des effectifs.

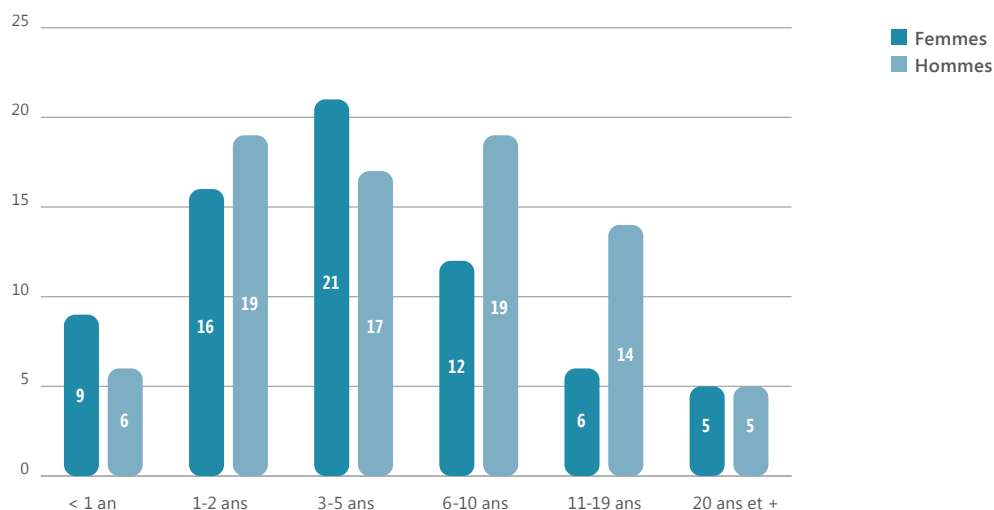
La moyenne d'âge des collaborateurs recrutés en 2015 est en effet de 41 ans (pour une moyenne d'âge à l'Agence de 47 ans).

Au 31 décembre 2015, l'ANCOLS comportait 47 % de femmes et 53 % d'hommes.

NOMBRE DE COLLABORATEURS PAR TRANCHE D'ÂGE



NOMBRE DE COLLABORATEURS PAR ANCIENNETÉ DANS LE POSTE





RELATIONS SOCIALES

La loi ALUR a institué au sein de l'ANCOLS :

- un comité technique compétent pour les personnels de droit public ;
- un comité d'entreprise compétent pour les personnels de droit privé.

Par ailleurs, le directeur général réunit conjointement le comité technique et le comité d'entreprise, dans le respect de leurs attributions respectives, pour connaître les sujets communs à l'ensemble du personnel.

Un CHSCT sera institué auprès du directeur général, selon les dispositions prévues par un décret, à paraître, en Conseil d'État.

FORMATION PROFESSIONNELLE

Le développement des compétences de ses personnels constitue un enjeu important pour l'ANCOLS.

En 2015, un budget de 150 K€ a été consacré aux formations individuelles et collectives. Ainsi, 83 % du personnel de l'ANCOLS a participé au moins à une formation au cours de l'année.

Le nombre de jours de formations cumulés sur l'année s'élève à 675, soit une moyenne de 4,5 jours par personne.

BUDGET DE L'ANCOLS

RESSOURCES

Les ressources 2015 de l'ANCOLS étaient constituées de taxes affectées (prélèvement au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, et cotisations versées par les organismes de logement social) pour un montant total de 19,3 M€.

DÉPENSES

Dépenses 2015

Personnel	14 366 384 €
Fonctionnement	4 073 509 €
Investissements	485 152 €
Total	18 925 045 €

La masse salariale représente 75 % des dépenses de l'Agence.



Annexes

RÉPONSES À LA PARTIE CONTRÔLE ET SUITES

Le rapport de l'activité de contrôle 2015, adopté par le conseil d'administration a été communiqué à l'USH et aux Fédérations d'OLS en application de l'article L 342-10 du CCH.

P. 47 : Réponse de la Fédération des ESH
P. 55 : Réponse de la Fédération des OPH
P. 60 : Réponse de l'Union Sociale pour l'Habitat
P. 64 : Réponse de la Fédération nationale
des sociétés coopératives d'HLM
P. 66 : Réponse de la Fédération des EPL



La Présidente

Destinataires :
Monsieur le Président de l'ANCOLS
Monsieur le Directeur Général de
l'ANCOLS,

Paris, le vendredi 26 août 2016

**Objet : Observations sur les conclusions initiales des contrôles 2015 -
Courrier de réponse de la Fédération des esh (annexé également au courrier de
réponse globale USH)**

Réf. : dp/ml

Monsieur le Président,
Monsieur le Directeur Général,

Le 8 juillet 2015, conformément à l'article L. 342-10 du CCH (1), l'Agence nationale de contrôle des organismes de logement social (Ancols), issue de la fusion de l'Anpeec et de la Miilos, a adressé, pour observation, aux différents organismes professionnels les conclusions initiales de ses contrôles (39 pages) de son premier rapport d'activité portant sur l'année 2015.

La Fédération des Esh note tout d'abord les propos liminaires du Président du Conseil d'administration et du Directeur Général de l'Ancols soulignant, dans le courrier d'accompagnement, la portée de ses conclusions :

- « l'échantillon des organismes contrôlés dans l'année² ne peut avoir de valeur statistiquement représentative du secteur » et que **« les organismes de logement social font preuve, dans leur ensemble, d'une volonté de conforter leur professionnalisme dans l'exercice de leurs missions au service des locataires ».**
- il est indiqué encore que ce rapport annuel comporte un **« biais inhérent à un bilan de contrôle, même si sont relevés aussi quelques bonnes pratiques : l'accent y est mis sur les difficultés rencontrées par les organismes et les déficiences, insuffisances ou irrégularités constatées lors des contrôles, dans un but pédagogique, au détriment des situations normales ou satisfaisantes »**

¹ Article L342-10 - créé par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 102 (V)

L'Agence nationale de contrôle du logement social adresse au ministre chargé du logement un rapport public annuel dans lequel elle expose les principales conclusions de ses contrôles. Préalablement, l'agence informe l'Union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, l'Union des entreprises et des salariés pour le logement, ainsi que les organismes ayant fait l'objet des contrôles des observations qu'elle envisage d'y insérer et les invite à lui faire part de leurs réponses. Ces réponses sont jointes au rapport.

² Cf. Page 4 du rapport, l'échantillon est de 10% du parc social.

En effet, nous ne pouvons que saluer l'exercice « d'équilibriste » auquel les organismes doivent se livrer pour remplir leurs missions dans un cadre réglementaire toujours plus contraint.

Les obligations et charges des organismes sont nombreuses et onéreuses en coûts de gestion (normes d'habitabilité ou autres en constante évolution), publication de plusieurs lois les impactant directement (loi environnements, lois logements ALUR puis Egalité Citoyenneté et urbanismes, lois marchés publics, européennes puis françaises etc.), ou indirectement (réformes territoriales), provoquant une réduction constante des leviers d'actions des organismes en faveur des publics les plus fragiles.

Au cadre juridique instable, faisant peser sur le travail des équipes des pesanteurs dont l'utilité n'est pas toujours démontrée, s'ajoutent des réductions de financements publics rendant plus fragiles les équilibres d'opérations de construction neuves ou de réhabilitations.

Malgré ces contraintes accrues les stratégies des organismes s'adaptent aux besoins des territoires et des habitants, au service d'une offre de qualité pour tous et ce corrélativement aux contraintes de bonne maîtrise des coûts de gestion.

Dans ce contexte, il est donc plus que jamais nécessaire de rechercher tout ce qui permet de faciliter et d'accompagner les organismes dans l'exercice de leurs missions en renforçant leurs capacités d'innovation notamment ce à quoi la Fédération s'attache.

Pour y réussir, les solutions passent par un assouplissement, une simplification du cadre réglementaire applicable aux interventions des organismes, plutôt que par de nouvelles contraintes inspirées de constats pour le moins isolés.

Au-delà de ce premier constat général, la lecture de ce rapport soulève un certain nombre de points qui appellent des réponses plus détaillées.

A toute fin utile, il faut rappeler que l'Ancols a pour fonction d'assurer des missions de contrôle et d'audit et que le rapport annuel prévu à l'article L. 342-10 du CCH a vocation à exposer les principales conclusions de ses contrôles.

Or, il ressort du pré-rapport tel qu'adressé aux fédérations que certaines recommandations et orientations excèdent manifestement le cadre légal du contrôle (cf. ci-après) et relèvent plus d'éléments de « doctrine », car sans références systématiquement à des textes précis.

1/ GOUVERNANCE ET ORGANISATION

Sur ces questions le pré-rapport 2015 donne le sentiment qu'il y a, dans l'esprit des rédacteurs de l'Ancols, des risques de confusions.



Il serait souhaitable que ressorte davantage les spécificités des organismes-entreprises de droit privé, et les conséquences qui en résultent, notamment en termes de gouvernance.

Dans les sociétés anonymes d'hlm par actions à lucrativité limitée que sont les Esh, qui sont soumises comme d'autres sociétés anonymes françaises à des contrôles publics compte tenu de leurs missions d'intérêt général, il convient de rappeler que les dirigeants mandataires peuvent être révoqués ad nutum et sont par ailleurs responsables sur leurs biens propres de leur gestion. Cette responsabilité très forte sur un plan juridique est un élément pris en compte pour la détermination des rémunérations par les instances de gouvernance.

Les règles de couverture sociale ou de retraite sont particulières (ainsi que les taux de remplacement faut-il le rappeler, en baisse à hauteur de 40% voire moins) et en cas de révocation, ils ne sont remis à la disposition de leur corps d'origine.

Sans s'affranchir des réflexions méthodologiques ou déontologiques (cf. guides juridiques sur les coopérations et Gie, guide sur l'utilisation d'une marque, guide sur les rémunérations, etc.) lancées ou à lancer par la Fédération des Esh dans le prolongement de son Comité d'autocontrôle financier et de son Comité déontologique statutaire, la particularité du statut de mandataire social devrait être bien mise en exergue et surtout mieux prise en compte, avec un rappel en préambule du rapport. Cela devrait amener les rédacteurs à revoir certaines assertions trop rapides et simplistes nous semble-t-il.

Dans le prolongement, au paragraphe 1.1.2, la rédaction fait une confusion entre les prérogatives d'un Conseil d'Administration et celle d'un Conseil de Surveillance, ce qui juridiquement pourrait faire courir de grands risques aux membres bénévoles de la deuxième instance, si cette approche était suivie de faits sur le terrain.

Toujours en ce sens, au paragraphe 1.1.4.1, le rapport attire l'attention sur la régularité des conventions réglementées, en particulier sur l'absence d'autorisation préalable soi-disant requise au titre des articles L.423-10 et L. 423-11 du CCH.

Il convient de souligner que « les articles L. 423-10 et L. 423-11 ne sont pas applicables aux conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales. Ces conventions sont communiquées par l'intéressé au président du conseil d'administration, à l'exception de celles qui, en raison de leur objet ou de leurs implications financières, ne sont significatives pour aucune des parties. La liste et l'objet de ces conventions sont communiqués par le président aux membres du conseil d'administration ».

Vous noterez qu'en l'état du droit, les conventions sont dites courantes dès lors qu'elles relèvent de l'activité habituelle de l'organisme au regard de l'objet social et de la pratique de l'organisme.

Touchant les situations de cumul d'un mandat salarié et d'un contrat de travail, le pré-rapport questionne leur légalité (au point 1.2.1) tout en rappelant que cette pratique est légale et encadrée par les textes (au point 1.1.3.).

Concernant les redevances de marques facturées au sein des groupes, le pré-rapport 2015 de l'Ancois juge qu'il s'agit d'une pratique commerciale incompatible avec l'activité SIEG.

Or la création et l'exploitation d'une marque constituent des supports stratégiques en termes de communication. La marque constitue un levier de visibilité et de visibilité substantiel, vis-à-vis des prestataires et des locataires. Le fait de ne pas facturer de redevance pour l'usage de la marque créée constituerait un acte anormal de gestion.

La Fédération établira un guide méthodologique en la matière de sorte à ce que les méthodes de tarification des redevances soient en ligne avec l'objet social des organismes Hlm.

L'agence rappelle page 33, la polyvalence des gardiens d'immeubles facteur de qualité de service, mais pointe la complexité de la réglementation relative à la récupération de charges de personnel des gardiens en prenant une position tranchée sur certains cas (partage des tâches de nettoyage avec une entreprise tierce par exemple) qui peuvent s'imposer au bailleur du fait de la taille ou de la configuration du groupe ou du développement des dispositifs de collecte des OM favorisant les points d'apport volontaire, réduisant voire supprimant l'intervention sur cette tâche du gardien.

En lieu et place d'une position limitative, risquant de tendre vers une suppression des gardiens, l'Agence pourrait appuyer une actualisation du décret charge applicable.

De plus l'ANCOLS omet la possibilité de renforcer, par accords collectifs signés avec les représentants dûment mandatés des locataires sur le thème du développement durable ou de la sécurité, le maintien de gardiens d'immeubles, là où leur éventuelle suppression emporterait des conséquences négatives en termes de tranquillité publique et de lien social, notamment en direction des jeunes, des personnes âgées et handicapées.

2/ ADAPTATION DE L'OFFRE A LA DEMANDE

Il convient de faire preuve de prudence quant à l'approche des zones détendues.

En effet, la localisation même des zones de détente mériterait de faire l'objet d'analyses fines territoire par territoire.

Il y a ainsi des besoins de production ou de réhabilitation sur certains territoires ruraux.

Inversement, certaines zones à proximité de zones très urbaines peuvent connaître une situation de détente, y compris au sein de l'aire urbaine parisienne.



Les zones dites « détendues » comportent surtout des particularités qu'il faudrait pouvoir prendre en compte sous forme de dérogations réglementaires :

- Par exemple en matière de transparence du processus d'attribution (page 30 du rapport §1) le respect de la règle de présentation de 3 candidats en CAL est souvent impossible à tenir ;
- Le marché « détendu » impacte de plus les bilans d'exploitation des constructions neuves (niveau de loyer de sortie plus faible, coût construction parfois élevés du fait d'un tissu d'entreprise faible, subventions souvent absentes, etc...) ;
- Les fonds propres issus de la vente HLM n'y représentent pas l'équivalent des fonds propres pour deux logements neufs construits en zone détendue, ou simplement en zone 3 contrairement à ce qui est indiqué page 28 (§2).

3/ POLITIQUE D'ATTRIBUTION ET GESTION DE L'OCCUPATION SOCIALE

De manière générale, la Fédération des Esh entend souligner les investissements humains et techniques consacrés par les bailleurs pour la gestion de la demande, alors même que les dispositifs encadrant l'attribution sont de plus en plus contraignants, et que tous les textes de précédentes réformes ne sont pas encore parus, alors même encore qu'une nouvelle réforme se profile à l'horizon (projet de loi Egalité et Citoyenneté).

Pour rappel, en matière d'attribution, les marges de manœuvre des bailleurs sont d'autant plus faibles que leur parc est réservé au bénéfice des financeurs, notamment dans les esh.

Concernant les candidats labellisés DALO, les analyses de l'Ancols mériteraient de faire ressortir les enjeux auxquels la pratique des organismes répond :

- l'analyse des refus devrait prendre en compte tout à la fois le refus de propositions par ces candidats, dans certains cas pour motif de « confort » (« étage trop haut », etc...), et l'absence de fourniture par d'autres des pièces légales nécessaires à l'instruction de leur demande, et ce en application des textes de loi ;
- nombre de refus sont aussi liés à la présentation de ménages dont le profil ne correspond manifestement pas à l'offre (taille des logements, niveau des loyers, etc.).

Enfin, concernant la radiation des demandes dans le SNE, le pré-rapport met en lumière les lourdeurs des responsabilités incombant aux bailleurs, y compris lorsque la gestion de fait est déléguée à une collectivité.

Pour la fédération des Esh, ce point d'attention est l'occasion pour la profession d'envisager, à l'heure du numérique, une règle simple économe en coûts de gestion : celle prévoyant une durée d'un an des demandes.

Pourraient donc être caduques et radiées automatiquement (informatiquement) les demandes non renouvelées après un an. Cette proposition de simplification pourrait être relayée par l'Ancols.

4/ AUTRES ASPECTS LIES A L'OBJECTIF DE MIXITE SOCIALE ASSIGNE AUX BAILLEURS

Il convient aussi de souligner que, en matière de mixité social, les bailleurs interviennent dans un environnement d'injonctions contradictoires.

En complément des enjeux liés aux mutations internes, la vente Hlm est considérée par les Esh comme un levier important de la mobilité résidentielle.

Or il n'est pas fait mention des multiples freins réglementaires à la vente HLM qui se sont rajoutés depuis plusieurs années.

Nous vous informons que la Fédération et l'USH soutiendront un premier amendement de simplification dans le projet de loi Egalité et Citoyenneté, qui pourrait en appeler d'autres encore, et que pourraient relayer l'Ancols également.

Il convient de prendre conscience que la diversification des activités, telle que dénoncée par l'Ancols au paragraphe 1.1.1.2, est aujourd'hui un élément de réponse nécessaires aux défis du logement social, en levant notamment les réticences liées à la construction de logements sociaux.

D'une part, la production de locaux commerciaux est souvent demandée par les collectivités en vue d'éviter la création de nouvelles cités dortoirs, ou tout simplement, afin de participer à un projet urbain équilibré.

D'autre part, une Esh peut détenir 10% de logements intermédiaires au sein de son parc comme le rappelle l'article L. 411-2 du CCH. Les plafonds applicables pour les logements conventionnés sont différents de ce qui concerne le PLI, ou le parc intermédiaire nouvellement développé.

5/ SITUATION FINANCIERE, PILOTAGE, GESTION COMPTABLE

Concernant la situation financière des organismes, l'Ancols rappelle avoir pour mission de contrôler l'absence de surcompensation au regard du SIEG.

Ainsi que la Fédération des Esh a déjà eu l'occasion de le rappeler, l'analyse des éventuelles surcompensations doit être réalisée au niveau national comme cela est admis au niveau communautaire, à l'échelle des opérations.

Il ne saurait y avoir de double méthode, selon que les organismes sont évalués à des fins nationales ou communautaires.

S'il appartient à l'Ancols d'explorer de nouvelles méthodes, il semble fondamental de préserver un cadre unique d'analyse, opération par opération.

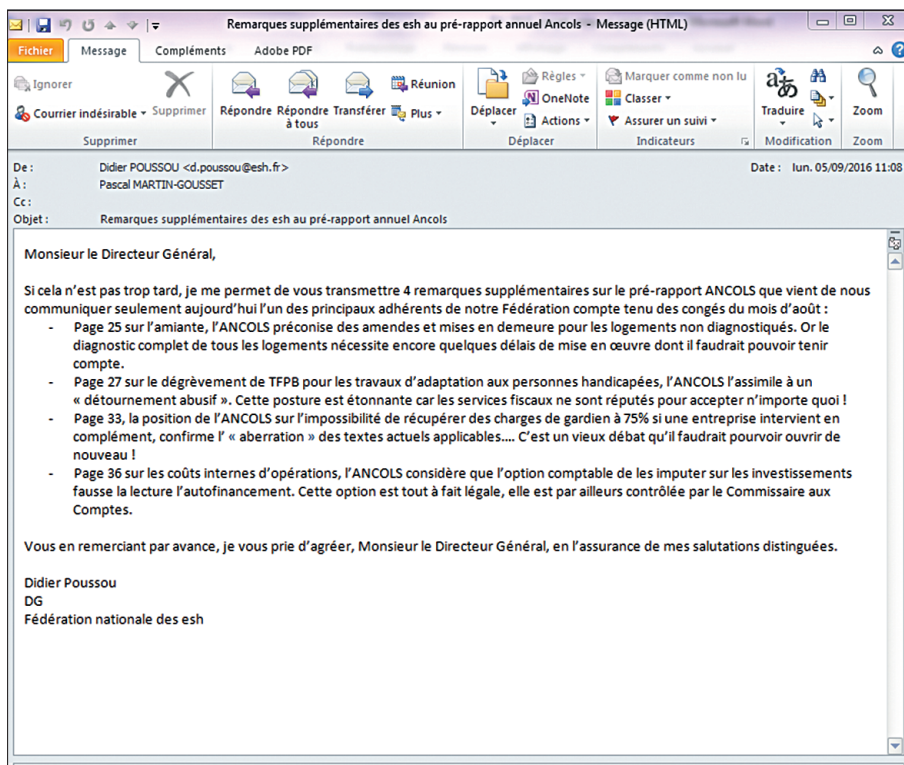


Concernant la gestion comptable, il est surprenant que l'Ancols mentionne le non-respect de la règle d'équilibre amortissements techniques/amortissements financiers au titre des irrégularités, car comme le rappelle l'ANCOLS dans le même paragraphe, cette règle a été supprimée en 2014.

Enfin, l'Agence souligne l'absence de comptabilité analytique, voire distincte, permettant de garantir l'étanchéité entre l'activité SIEG et les autres activités. Sur ce point, la Fédération des Esh et l'USH appelle à un changement de cadre réglementaire, et promeut une distinction claire en comptabilité au moyen d'un état réglementaire spécifique (non inclus dans les comptes annuels) des produits et les charges relevant des activités SIEG des autres. Là encore, cette démarche pourrait être soutenue par l'ANCOLS.

Restant à votre disposition pour toute question, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Monsieur le Directeur Général, en l'assurance de mes salutations distinguées.

Valérie Fournier





Le Président
Nos réf : AC-LGvb 254-16

ANCOLS
M. Martin Gousset
Directeur général
1, rue du Général Leclerc
92800 Puteaux

Paris, le 29 août 2016

Objet :
Réponse à votre rapport public annuel d'activité 2015

Monsieur le Directeur général,

La Fédération nationale des OPH, comme elle y est invitée par l'ANCOLS au titre de l'article L.342-10 du CCH, souhaite apporter des réponses et des compléments d'information au contenu du rapport annuel d'activité -contrôle et suites- de l'ANCOLS de l'année 2015.

Comme le précise le mot du Président du conseil d'administration et du Directeur général de l'ANCOLS, en ouverture du rapport, « il ne s'agit pas de porter des jugements généralisés ». Dans le préambule et avertissement, page suivante, on lit que « l'échantillon des organismes contrôlés en 2015 n'étant pas représentatif, les illustrations et enseignements qui ont été tirés des contrôles ne sauraient revêtir de valeur ou de portée statistique ». Il est également précisé que « les organismes de logement social font preuve, dans leur ensemble, d'une volonté de conforter leur professionnalisme dans l'exercice de leurs missions au service des locataires ».

Cependant, il est toujours instructif de connaître ce qui peut être amélioré et de contribuer à la formation et information de ses adhérents.

Sur la stratégie, la gouvernance et l'organisation des organismes :

La restructuration du secteur :

Les Offices Publics de l'Habitat sont effectivement impactés, dans leur gouvernance par la loi ALUR et la loi NOTRe. La Fédération a publié un guide du rattachement en 2014, remis à jour depuis.

Ceux concernés par la loi ALUR et son article 114 ont pu effectivement anticiper la date limite de rattachement à l'EPCI doté de la compétence habitat. Cependant, la grande majorité d'entre eux changera de rattachement au 1^{er} janvier 2017, date butoir prévue par la loi. C'est, d'après une enquête fédérale auprès des adhérents concernés, menée en mars 2016, le cas de la quasi-totalité des offices. Pour ceux qui n'auraient pas délibéré, ainsi que les collectivités concernées, avant le 30 septembre, un décret prévoit les modalités de rattachement des OPH communaux aux EPCI (décret paru le 23 août 2016).

Ceux concernés par la loi NOTRe, les offices communaux dont le siège est situé au sein de la Métropole du Grand Paris et de la Métropole Aix-Marseille-Provence, ont jusqu'au 31 décembre 2017 pour être rattachés aux Etablissements Publics Territoriaux (MGP) ou à la Métropole (MAMP).

En ce qui concerne la MGP, la Fédération observe qu'en 2015 aucune dissolution d'office n'a été prononcée et que le transfert de patrimoine vers une SCIC n'a été possible que par l'adoption d'un amendement *ad hoc* dans la loi NOTRe et ne peut donc être considéré comme une voie systématiquement possible pour échapper à une gouvernance intercommunale. Cependant, pendant l'année 2015, plusieurs communes ont étudié la possibilité de vendre le patrimoine de leur office à d'autres types de structures dont des SEM. Les Pouvoirs publics, alertés par le Mouvement HLM -USH et Fédération des Offices- veillent à ce que ces projets respectent la réglementation qui encadrent ces processus et envisagent, dans le projet de loi « Egalité et Citoyenneté »- à les rendre plus visibles et donc mieux contrôlables.

La Fédération observe comme le relève l'ANCOLS une augmentation du nombre d'OPH souhaitant fusionner avec d'autres organismes d'HLM et plus particulièrement avec d'autres OPH. La Fédération accompagne ces processus et a publié un guide de la fusion en 2014.

Le respect de l'objet social :

Effectivement plusieurs offices, sollicités par leur collectivité de rattachement, ont parfois mené des opérations hors champ de compétences. Elle observe toutefois qu'en l'absence d'autres opérateurs, les collectivités n'ont d'autre choix que de faire appel à leur office, doté des compétences techniques pour répondre à leur commande. Ce genre de situation devrait inciter l'ensemble du secteur HLM et les Pouvoirs publics à réfléchir à l'adaptation des compétences aux évolutions socio-économiques de certains territoires.

Les instances de gouvernance :

La Fédération organise des sessions de formation des administrateurs des offices. Ces formations ont concerné 227 administrateurs en 2015. Elles visent notamment à expliquer le cadre institutionnel, la répartition des rôles entre le Conseil d'Administration et le Directeur général, le fonctionnement des instances. La Fédération édite par ailleurs un livret de l'administrateur diffusé à l'ensemble des offices. En outre, en 2015, 1951 livrets ont été commandés par les offices. Ce livret fait l'objet de mises à jour régulières pour tenir compte des évolutions réglementaires et législatives. D'autre part, afin d'accompagner les renouvellements systématiques des Conseils d'Administrations des années 2014 et 2015 (élections municipales puis départementales), la Fédération a mis en ligne sur son site internet et dans son centre de ressources un bréviaire des bonnes pratiques à mettre en œuvre lors du renouvellement d'un CA.

Les rémunérations :

Là aussi, un très important travail de documentation a été réalisé, cette fois avec la Fédération nationale des Directeurs généraux d'office, pour la réalisation du « guide juridique du Directeur général d'OPH ». Edité pour la première fois en 2014, il a fait l'objet d'une troisième édition en 2016. Il précise notamment les conditions de rémunération, de départ, etc. des Directeurs généraux.

La prévention des risques de conflit d'intérêt :

Face aux risques de conflit d'intérêt pour les dirigeants des OPH, la Fédération des OPH conduit deux principales actions, en plus des conseils qu'elle fournit régulièrement à ses adhérents dans les consultations juridiques qu'elle leur livre :



La première consiste pour la Fédération à sensibiliser les administrateurs, y compris les présidents, par l'intégration dans ses séminaires administrateurs qu'elle propose à Paris et en régions, de développements sur la problématique, illustrés par des cas concrets, cela dans le cadre de son chapitre sur la déontologie.

Ensuite, dans l'esprit et le prolongement des lignes directrices du Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), la Fédération a commandé à un cabinet d'avocats l'élaboration d'une cartographie des risques pénaux pesant sur les dirigeants des OPH (Président, Directeur général et administrateurs) à l'occasion de leur activité de gouvernance et de gestion ainsi que sur la personne morale de l'OPH et sur le risque de « réputation ». Bien évidemment sont traités dans cette cartographie les risques de conflit d'intérêt.

Il est prévu, dans la continuité de cette cartographie, de proposer au Conseil fédéral de la Fédération, la rédaction de préconisations à établir sous la forme d'un règlement intérieur et/ou de chartes à l'attention des Président, Directeur général et administrateurs.

Les marchés publics :

Un guide des marchés publics est en cours de réalisation par l'USH avec les fédérations. Il sera publié dès l'adoption des différents textes de loi en cours d'examen par le Parlement.

L'adaptation de l'offre et de la demande :

La lecture des chiffres de la vacance de logements inscrits dans les DIS de l'année 2012, à la fin 2013, et une analyse sur plusieurs années de leur évolution, a conduit la Fédération à lancer une étude sur « la recomposition du parc social en territoires détendus ». Au-delà des constats, plusieurs propositions concrètes y étaient formulées notamment sur la nécessité de financer les démolitions, d'accélérer la politique de réhabilitations pour adapter le parc aux nouveaux besoins des habitants (beaucoup moins de familles et plus de personnes isolées notamment âgées) et de veiller à ce que la production neuve ne vienne pas détendre encore le marché et qu'elle réponde à des besoins clairement identifiés. Une des propositions serait, après avoir jaugé le volume d'agréments, de les flécher uniquement vers des opérateurs déjà présents sur le territoire afin d'éviter d'y créer ou d'y accroître une concurrence malvenue.

Ce premier travail a ensuite été amplifié par l'ensemble du Mouvement HLM et l'USH avec notamment l'organisation d'une conférence nationale au Creusot et à la poursuite du travail d'études.

Les attributions :

Le rattachement intercommunal pour les offices et la loi « Egalité et Citoyenneté », notamment au travers de la création des conférences intercommunales du logement, contribueront à harmoniser les pratiques de l'ensemble des organismes d'HLM.

La mobilité au sein du parc :

La Fédération a lancé pour la première fois en 2015 une enquête portant sur la composition du ménage rapportée à la typologie du logement occupé. Les résultats de l'enquête couvrent 78% du patrimoine conventionné des offices. Au titre de la loi MOLLE, 2% des logements sont sous occupés soit environ 41.000 logements.

La situation financière, le pilotage financier et la gestion comptable des organismes :

Pour mesurer la rentabilité de l'exploitation, l'équipe fédérale dédiée à l'auto contrôle utilise l'autofinancement courant d'exploitation dans la mesure où ce ratio ne prend en compte que les éléments de l'exploitation locative courante alors que l'autofinancement net reprend des éléments exceptionnels et les remboursements d'emprunts hors locatif.

En prenant l'autofinancement locatif courant, on a une vue historique cohérente et homogène de l'évolution de ce ratio. L'important est de pouvoir en expliquer son évolution par l'analyse de ses composants.

Le potentiel financier à terminaison reste la donnée la plus pertinente pour mesurer la solidité de la structure d'un organisme et sa capacité d'investissement. En effet, en introduisant les notions extra comptables des dépenses restant à réaliser et des financements à recevoir, on corrige et on évalue la solidité financière du bilan. Cela permet aussi de gommer les effets des politiques de mobilisation d'emprunts influencés par l'environnement économique et réglementaire et de mesurer la véritable capacité de l'organisme à pouvoir investir des fonds propres dans ces opérations d'investissement. Bien entendu, le lien avec l'autofinancement est essentiel car c'est en rapprochant ces deux informations que l'on peut mesurer si un organisme génère par son seul autofinancement des fonds propres pour faire face à ces investissements ou s'il doit les compléter par des opérations exceptionnelles de cession de patrimoine.

La capacité de désendettement est un indicateur intéressant mais de quoi parle-t-on ? De la durée d'extinction naturelle de l'encours de dette si l'organisme ne réemprunte pas ? De la durée qu'il faudrait à l'organisme pour rembourser sa dette par son autofinancement toujours dans le cas où l'organisme ne réemprunterait pas ? De comparer ces deux notions ? Dans tous les cas, cela ne permet pas de porter un jugement sur la gestion mais d'avoir un élément supplémentaire d'appréciation sur l'exploitation en ayant bien soin de rapprocher ces données du service de la dette et de sa composition.

La disparité du taux de la TFPB rapporté aux loyers est un élément très discriminant et induit des disparités importantes entre organismes : ce taux, en moyenne de 11% peut atteindre 15 à plus de 20% dans certains territoires. De même, des offices ont une part très significative de leur parc concerné par un ou plusieurs PRU : les investissements à effectuer sur une période courte peuvent les fragiliser durablement. Ce n'est pas pour bénéficier de la dérogation aux hausses de loyers que des avenants sans aide sont signés pour prolonger les protocoles CGLLS mais pour accompagner les investissements prévus qui ont pris du retard et pour continuer à mobiliser la collectivité de rattachement.

D'autre part, dans le cadre de la refonte des procédures de la commission des aides de la CGLLS engagée par l'ensemble des partenaires, il est prévu d'approfondir le suivi des plans de rétablissement des organismes identifiés comme les plus fragiles.

Enfin, 204 offices utilisent VISIAL, outil d'analyse financière prévisionnelle. A l'occasion du lancement d'une évolution de l'outil, une campagne de sensibilisation à son usage a été lancée cette année.

D'une manière générale, il serait bienvenu que l'ANCOLS partage avec les fédérations qui ont en charge l'autocontrôle et le suivi financier des organismes, ses réflexions concernant la nature et la pertinence des indicateurs permettant de jauger leur santé financière.

Sur les aspects comptables, un travail confédéral est en cours pour déterminer les règles de la comptabilité séparée dans le respect de la réglementation en cours d'évolution.



Vous ne serez pas surpris que, avec l'ensemble des Présidents de fédération et le Président de l'Union, je réitère mon opposition à l'étude que l'ANCOLS mène au sujet des surcompensations : le droit européen exige, dans le cadre du SIEG, un contrôle opération par opération afin de veiller à ce qu'elles ne soient pas surcompensées. Très logiquement ce rôle a été confié par le législateur à l'ANCOLS. Mais vous avez décidé de manière unilatérale de porter ce type de vérification à l'opérateur, dans une étude en cours. Il ne s'agit pas d'un simple changement d'échelle mais de modalités de contrôle d'une toute autre nature sans lien avec la surcompensation à l'opération.

Espérant que ces précisions vous seront utiles et restant à votre disposition,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de mes sentiments les meilleurs *A. Cacheux*

Alain Cacheux
Président



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

Le Délégué Général

Monsieur Pascal Martin-Gousset
Directeur Général
ANCOLS
1 rue du Général Leclerc
92800 Puteaux

N/Réf. : 032-16 FP/DH/sc

Paris, le 30 août 2016

Monsieur le Directeur Général

Conformément à l'article L. 342.10 du Code de la construction et de l'Habitation, vous avez bien voulu me transmettre la partie « contrôle » du rapport public annuel de l'ANCOLS exposant les principales conclusions des contrôles de l'Agence en 2015.

Vous trouverez ci-joint, les remarques générales de l'Union sociale pour l'habitat sur ce texte, ainsi que celles de chacune des Fédérations d'organismes Hlm. Un court texte en annexe apporte un éclairage spécifique sur deux points évoqués dans le rapport : la question des ascenseurs et le dégrèvement de TFPB.

L'Union relève et apprécie le changement de ton de ce rapport au regard de celui qui avait été utilisé jusqu'à présent.

Sur la forme, elle regrette toutefois l'emploi de formules très généralistes comme « *certaines organismes* », « *plusieurs organismes* », « *de nombreux organismes* », « *nombre d'organismes* » ou encore « *de trop nombreux organismes* » qui ne permettent pas d'appréhender l'ampleur réelle d'un phénomène constaté et peuvent donner le sentiment que les défaillances des organismes sont très nombreuses. Elle suggère, chaque fois que possible, de préciser simplement « *X organismes sur les XX contrôlés* ». Dans le même ordre d'idées, il serait également utile que soient indiquées les sommes financières en jeu. Ceci afin de pouvoir mieux hiérarchiser les éventuels dysfonctionnements constatés.

Sur le fond, elle constate que le rapport tend parfois à rassembler des affirmations générales voire des éléments « de doctrine », plutôt qu'à exposer des constats objectifs sur le secteur. A titre d'illustration, dans la liste des suites attendues figurant page 11 et 12, la problématique de « *la réduction des coûts de gestion* » ne peut être placée sur le même plan que les autres items plus opérationnels et répondant dans la forme à une réelle démarche de contrôle (*respect des hausses de loyers, des plafonds réglementaires, des règles de la commande publique...*).

UNION NATIONALE DES FEDERATIONS D'ORGANISMES HLM
14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08 • Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83 • www.union-habitat.org
Association Loi 1901 • Siret 775 697 907 00068 • NAF 9499 Z



De même, si les modalités de mise en œuvre de la vente Hlm doivent être contrôlées, son opportunité ne nous semble pas relever d'une démarche de contrôle.

Le rapport devrait éviter les affirmations trop schématiques sur lesquelles pourraient s'appuyer des analystes moins avertis.

A titre d'exemple, il conviendrait de relativiser l'affirmation « *la vente d'un logement fournit les fonds propres nécessaires à la construction d'au moins deux logements neufs (effet de levier)* », effectivement, l'effet de levier n'est pas dépendant uniquement des organismes. Il suppose en effet que les subventions et les prêts soient disponibles au niveau attendu, que les besoins de fonds propres ne soient pas prioritairement appelés sur d'autres types d'opérations (démolitions, NPNRU, ...). De même, la liste des « *conditions de succès* » devrait d'être complétée par une liste des difficultés rencontrées.

L'analyse de la situation financière des organismes mériterait également d'être éclairée par une mise en perspective des enjeux et des risques portés par le secteur : traitement de l'amiante, hausse des taux d'intérêt, paupérisation des locataires et conséquences sur leur solvabilité, sollicitation accrue des organismes dans l'accompagnement des locataires... A cet égard, le rapport de 2015 de la Caisse des Dépôts « *Analyse rétrospective et perspectives des bailleurs sociaux* » constitue une référence qui pourrait être partagée.

Enfin, dans le respect des rôles de chacun, il nous paraîtrait utile que soit discutée entre l'ANCOLS, l'USH et les Fédérations d'organismes Hlm, l'évolution des méthodes d'analyse financière et des ratios de gestion utilisés. De même, compte-tenu des enjeux extrêmement importants dont elle relève, l'approche du calcul de la « *surcompensation au regard du service d'intérêt économique général* » devrait s'exercer dans le cadre d'une concertation avec le Mouvement Hlm et les administrations publiques concernées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de ma considération distinguée.

Frédéric Paul

Annexe 1 : Commentaires techniques complémentaires du rapport annuel d'activité 2015 de l'ANCOLS

Sur le §1.3.2.1 : **contrats d'entretien des ascenseurs**

L'ANCOLS écrit dans son rapport :

« S'agissant des ascenseurs, des contrôles font apparaître un suivi insuffisant du prestataire, et dans quelques cas des problèmes récurrents de panne et de mise hors service. L'insuffisance de suivi est généralement accompagnée de carences dans la mise aux normes du parc d'ascenseurs, où des retards ont pu être constatés par rapport à l'échéance du 31 décembre 2010 imposée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003. »

Commentaires de l'Union sociale pour l'habitat :

Le parc d'ascenseurs des logements sociaux représente environ 50 000 appareils, soit 10 % du parc national estimé à 500 000 dont 65% installés dans des immeubles d'habitation.

Plusieurs bilans sur la mise en œuvre de la réglementation sur la sécurité des ascenseurs présentés par le ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, dont le dernier en date du 9 février 2015 montrent :

- que l'habitat privé accuse un retard quant à l'application de la réglementation alors que l'habitat social respecte mieux les délais et les points de conformité ;
- une évolution positive de la satisfaction des locataires Hlm ;
- que les organismes Hlm, de façon générale, ont mis à jour leurs contrats d'entretien suivant la nouvelle réglementation et qu'ils avaient anticipé cette réglementation depuis longtemps ;
- que les organismes Hlm ont majoritairement recours aux contrats avec prestations complémentaires, au-delà des prestations de base ;
- que les organismes Hlm bénéficient de prix moins élevés que le secteur privé pour leurs contrats d'entretien, ce qui signifie moins de charges pour les habitants du logement social.

L'Union sociale pour l'habitat a mené une enquête début 2016 sur les ascenseurs et la qualité de service.

Globalement, les bailleurs semblent satisfaits des prestations des ascensoristes, même si les délais d'intervention et de remise en service laissent apparaître une certaine insatisfaction.

Toutefois, 15 % des bailleurs n'assurent pas un suivi régulier des interventions suite aux pannes. Il existe donc une marge de progrès.

Concernant la mise aux normes du parc d'ascenseurs :

Rappel du contexte de la loi sur la mise en sécurité des ascenseurs existants pour les usagers et les entreprises intervenantes

La loi 2005-590 du 2 juillet 2003 imposait, sur la période 2010-2018, la réalisation de travaux de mise en sécurité des ascenseurs sur 17 éléments de sécurité, avec trois dates clés :

- **Le 31 décembre 2010** : 8 points de sécurité, la majorité des ascenseurs Hlm ont respecté cette échéance.
- L'échéance initialement prévue pour 7 points de sécurité au **3 juillet 2013, a été repoussée par décret au 3 juillet 2014**. Les obligations de travaux dits « de précision d'arrêt » sont désormais limitées aux seuls ascenseurs des établissements recevant du public (ERP) installés avant le 1^{er} janvier 2003. Les organismes Hlm ont respecté ces échéances.
- Le 3 juillet 2018 : les 2 points de sécurité de cette échéance ont été supprimés pour les immeubles d'habitation. Seules les obligations de travaux dits « de précision d'arrêt » sont désormais limitées aux ascenseurs des ERP installés après le 31 décembre 1982.



Conclusion :

Si les organismes Hlm sont globalement satisfaits de la qualité de service des ascenseurs, ponctuellement il peut exister, comme l'indique le rapport de l'ANCOLS, un nombre limité d'organisme Hlm qui n'assure pas un suivi suffisant du prestataire.

Les organismes Hlm lancent un avertissement aux ascensoristes sur la qualité de la maintenance, le suivi des pannes et sur la communication lors des interventions.

Les organismes ont bien respecté les échéances des travaux de mise aux normes des ascenseurs de 2010 et de 2013 repoussée à 2014 (y compris les obligations qui ont été abrogées en 2014).

D'après le rapport de l'ANCOLS, il pourrait exister quelques organismes qui n'auraient pas respecté l'obligation de travaux de 2010, mais ce devrait être en nombre très limité.

Sur le § 1.3.3.2 TFPB et adaptation des logements au vieillissement de la population :

Le rapport ANCOLS évoque des « détournements abusifs du dégrèvement de la TFPB » par les bailleurs sociaux dans le cadre de l'adaptation des logements liée au vieillissement de la population.

Nous rappelons à ce titre les termes mêmes de l'instruction fiscale de la DGFIP (bulletin officiel des impôts BOI-IF-TFB-50-20-20-20120912) qui mentionne bien que le dégrèvement de la TFPB n'est pas lié à la situation des occupants qui peuvent être en situation de handicap ou à mobilité réduite (liée à l'âge ou à la maladie).

L'instruction fiscale précise dans son article A : « les conditions d'octroi de la déduction sont relatives aux organismes concernés et aux dépenses éligibles ».

§ 2- a- 80 « les dépenses concernées doivent viser à faciliter l'accessibilité et à adapter les logements à des personnes en situation de handicap : personnes handicapées physiques, personnes à motricité réduite et personnes atteintes de déficiences sensorielles »

Cette position a d'ailleurs été récemment défendue devant le Conseil d'Etat face au refus de l'administration d'accorder un dégrèvement :

« Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 21/10/2015 (n°374751) a précisé que "pour être déductibles en application des dispositions de l'article 1391 C du CGI", il n'était pas nécessaire que les travaux portent "spécifiquement sur des équipements spécialisés pour des personnes handicapées". Il suffit que les dépenses aient "été engagées pour des travaux qui, dans leur totalité ou pour partie, améliorent effectivement l'accessibilité des immeubles et logements pour les personnes en situation de handicap".

Le Conseil d'Etat condamne ainsi la position de l'administration qui, dans certains cas, limitait le dégrèvement aux installations d'équipements spécifiquement conçus pour les personnes handicapées. »



La Présidente

Monsieur Pascal Martin Gousset
Directeur Général
**AGENCE NATIONALE DE CONTROLE
DU LOGEMENT SOCIAL**
1, rue du Général Leclerc
92800 PUTEAUX

VL/vml 16.115

Objet : Projet de rapport public

Paris, le 02 septembre 2016

Monsieur le Directeur Général,

Notre Fédération se réjouit de la mise en œuvre, pour la première année, des dispositions de l'article L.342-10 du code de la construction et de l'habitation.

Introduit à la loi ALUR sur l'initiative de notre Fédération et de l'Union sociale pour l'habitat, il prévoit que l'Ancols rende public son rapport annuel d'activités après l'avoir soumis à l'USH et aux fédérations d'organismes d'Hlm, les réponses de ces dernières étant ajoutées au rapport public.

Par cette disposition, notre Fédération appelait à un dialogue fructueux avec l'Agence chargée du contrôle des organismes d'Hlm, dialogue qui n'avait malheureusement pas pu être instauré avec la Mission d'inspection interministérielle du logement social dont l'Ancols a pris la suite.

Notre Fédération se félicite des précautions méthodologiques affichées par l'Agence, ce premier rapport ne cherchant pas à établir un diagnostic représentatif de l'activité des organismes d'Hlm mais à souligner ce que l'Agence estime être les « grandes tendances » rencontrées à l'occasion des missions de contrôle.

Notre Fédération souhaite plus spécifiquement réagir sur les propos tenus au point 1.6 portant sur la situation financière, le pilotage financier et la gestion comptable des organismes.

Ce point souligne la qualité de la situation financière de certains organismes d'Hlm, leur situation étant qualifiée d'« excessive et improductive », au regard de leur mission d'intérêt général.

Ce jugement peut sembler en trompe l'œil : ces ressources sont liées au bas niveau du taux du livret A, d'ailleurs relevé dans ce rapport. Elles soutiennent la dynamique de production de logements qui nécessite des fonds propres croissants face à la baisse des subventions et aides publiques.

Cette stratégie de bonne gestion contribue ainsi à préserver la pérennité du SIEG assumé par les organismes d'Hlm. Toute logique de prélèvement sur ce potentiel financier aurait pour conséquence de l'affaiblir. Cette dynamique de production est de surcroît elle-même régulée par la mutualisation financière entre organismes d'Hlm mis en place par le Mouvement Hlm, mutualisation qui assure ainsi la péréquation des fonds propres au service de tous les organismes pour accompagner la production et la réhabilitation de logements.

Notre Fédération relève aussi qu'au même point 1.6, l'Ancols souligne que « la maîtrise des coûts de gestion est moins fonction de la taille de l'organisme, par effets d'échelle, que de son organisation et de sa rigueur »

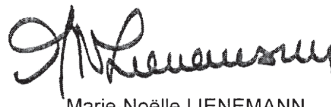


Nous ne pouvons qu'adhérer à ce constat : il n'y a pas de lien naturel entre la taille d'un organisme et la qualité de sa gestion.

Enfin, toujours au point 1.6, notre Fédération appelle l'Ancols à la plus grande vigilance sur le jugement porté sur les activités hors SIEG que peuvent, conformément à leurs statuts, mener les organismes d'Hlm.

A notre sens, les résultats et la richesse issus des activités SIEG ne viennent pas indument subventionner « les autres activités de l'organisme notamment accessoires voire d'autres entités via des structures de coopération ». De nombreux organismes ont développé de manière accessoire des activités conformes à leur objet social mais hors SIEG dont le produit vient abonder les fonds propres injectés dans les opérations locatives. Cette politique est une réponse efficiente pour faire face au désengagement progressif de l'Etat dans les subventions des politiques de construction et de réhabilitation. En l'occurrence, dans de nombreux organismes, ce sont les activités hors SIEG qui financent et pérennisent, par leur modèle économique multi métiers, les activités du SIEG.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur Général, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Marie-Noëlle LIENEMANN

SIGLES UTILISÉS

AFL	Association Foncière Logement
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANIL	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement
ANPEEC	Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APAGL	Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
CIL	Comité Interprofessionnel du Logement
DALO	Droit Au Logement Opposable
EPA	Établissement Public Administratif
EPIC	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
ESH	Entreprise Sociale pour l'Habitat
FNR	Fonds Non Réglementés issus de la PEEC
FR	Fonds Réglementés issus de la PEEC
GRL/GURL	Garantie (Universelle) des Risques Locatifs
HLM	Habitation à Loyer Modéré
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
OPH	Office Public de l'Habitat
PACT	Propagande et Action Contre les Taudis
PALULOS	Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale
PEAEC	Participation des Employeurs Agricoles à l'Effort de Construction
PEEC	Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PM	Personnes morales
PN	Politiques nationales
PNRQAD	Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
PP	Personnes physiques
SA	Société Anonyme
SACICAP	Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété
SA d'HLM	Société Anonyme d'Habitations à Loyer Modéré
SAS	Société par Actions Simplifiée
SCI	Société Civile Immobilière
SEM	Société d'Économie Mixte
SICF	Société Immobilière des Chemins de Fer français
SIN	Société Immobilière Nationale
UESL	Union d'Économie Sociale pour le Logement
USH	Union Sociale de l'Habitat

