

Attention : vous n'avez pas entre les mains le rapport complet de la Miilos, mais des extraits (27 pages sur les 95 pages que comporte le rapport avec ses annexes).

Mission
Interministérielle
d'inspection du
logement Social

Millos

Rapport définitif n°2004-121 Juillet 2005

Office public d'aménagement et de construction de Saint-Etienne Saint-Etienne (42)



Rapport définitif n°2004-121 Juillet 2005
Office public d'aménagement et de construction de
Saint-Etienne
Saint-Etienne (42)

FICHE RÉCAPITULATIVE N° 2004-121 OPAC DE SAINT ETIENNE RÉGION - 42

Président: Guy Giraud
Directeur général : Lament Gagnaire
Adresse : 19 rue Honoré de Balzac
42028 Saint Etienne Cedex
Chiffres clés au **31/12/2003**:

Nombre de logements gérés : 6 354 (au 31/12/2004 : 7284)
Mise en service sur cinq ans : 47
Fonds de roulement net global à terminaison des opérations : 4 565 k€ soit 1,8 mois de dépenses
Autofinancement net/chiffre d'affaires: 10,3 %
Logements conventionnés/parc total: 98 %
Nombre de bénéficiaires de l'APL/nombre de logements conventionnés: 68 %

Généralités Organisme de 6354 logements sur l'agglomération stéphanoise en procédure C.G.L.L.S.

Points forts

- Redressement en cours
- Comptes bien tenus
- Patrimoine bien entretenu
- Impayés maîtrisés

Points faibles . Situation financière encore fragile
Insuffisance du suivi des contrats d'ascenseurs

Anomalies ou irrégularités particulières Politique d'attribution très sélective, s'appuyant sur une procédure illégale.

Conclusion Même en intégrant l'absorption du patrimoine de la SAIEM de Saint-Etienne, la situation financière de l'OPAC Saint-Etienne Région semble s'améliorer. La situation demeure fragile mais les aides apportées dans le cadre du plan de redressement C.G.L.L.S. et les actions entreprises dans le cadre de ce plan doivent permettre de retrouver une situation saine à échéance 2009.

Les comptes de l'organisme sont bien tenus, le patrimoine est bien entretenu et les impayés maîtrisés. La vacance est quasiment limitée aux secteurs dans lesquels des actions de démolitions sont envisagées et, au terme de ces démolitions, devrait retrouver un niveau normal.

Il est toutefois tout à fait anormal que, quelle que soit la situation des immeubles, la politique de peuplement se résume à cibler les attributions pour l'essentiel sur l'origine ethnique des demandeurs. La collecte de ce type d'information est désormais interdite et sanctionnable et l'organisme doit se mettre en conformité avec la réglementation. De plus, l'amélioration de la mixité sociale ne peut en aucun cas reposer, en tout cas uniquement, sur des critères de ce type, au risque de pouvoir être qualifiée de discriminatoire. Le plan stratégique de peuplement doit impérativement prendre en compte d'autres critères, tels par exemple que le niveau et la pérennité des revenus. Il est également anormal que ce plan se contente de constater que, pour certains immeubles, le peuplement sera constitué à terme en totalité de personnes étrangères. C'est le contraire d'une politique de mixité sociale.

Vérificateurs Miilos : Maurice Brun et Maurice Dubien
Chargé de mission d'inspection Patrick Grépinet
Précédent rapport Miilos : n° 97-208 de juin 1998
Contrôle effectué du 27 juillet 2004 au 24 janvier 2005
Diffusion du rapport définitif: juillet 2005

Conformément à l'article R.451-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH), ce rapport définitif de contrôle comprend le rapport provisoire, les observations du président ou du dirigeant de l'organisme produites dans le délai et les conditions mentionnés à l'article R.451-5 du CCH et, en tant que de besoin, les réponses apportées par la Miilos.

RAPPORT D'INSPECTION N° 2004-121

OPAC SAINT-ETIENNE REGION -42

SOMMAIRE

1. PREAMBULE	2
2. PRESENTATION ET ADMINISTRATION	2
2.1 L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DE L'AGGLOMERATION STÉPHANOISE	2
2.2 DIRIGEANTS	2
2.3 CONSEIL D'ADMINISTRATION	2
2.4 COOPÉRATION INTER-ORGANISMES	2
2.5 PATRIMOINE	3
2.6 PERSONNEL	3
3. GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE	4
3.1 COMPTABILITE ET COTISATION C.G.LLS	4
3.2 ÉTUDE DU COMPTE DE RÉSULTAT (ANNEXES N°1.6 À 1.9)	5
3.3 ÉTUDE DU BILAN ET DES FLUX (ANNEXES ~1.10 À 1.12)	8
4. POLITIQUE SOCIALE	10
4.1 POPULATION	10
4.2 VACANCE ET TAUX DE ROTATION	11
4.3 ATTRIBUTIONS	11
4.4 LOYERS	15
4.5 CHARGES	15
4.6 GESTION DE PROXIMITÉ	16
5. PATRIMOINE	17
5.1 INVESTISSEMENT NEUF, DÉVELOPPEMENT ET RENOUVELLEMENT	17
5.2 PATRIMOINE OPAC ET SAIEM	17
5.3 ENTRETIEN ET EXPLOITATION	19
5.4 STRATÉGIE P.S.P	20
6. MAÎTRISE D'OUVRAGE ET MARCHES	20
6.1 ORGANISATION DES SERVICES	20
6.2 EXAMEN D'OPÉRATION	21
7. PLAN DE REDRESSEMENT	22
8. PRÉVISIONNEL INCLUANT LES SCÉNARIOS DU P.S.P.	23
9. CONCLUSION	25
10. LISTE DES ANNEXES	26

1. PREAMBULE

Le précédent rapport d'inspection de l'organisme, établi par la M.I.I.L.O.S. (N° 97-208 de juin 1998), faisait état entre autres d'une bonne gestion rapprochée et d'une vacance importante qui obérait les résultats de l'organisme.

L'OPAC de Saint-Etienne Région est entré en plan de redressement en 2001. Dans ce cadre, il a la pris en gestion le patrimoine de la société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte de la Ville de Saint-Etienne (SAIEM de la ville de Saint-Etienne), confrontée elle aussi à de sérieuses difficultés. L'évolution de la situation de la SAJEM a conduit à la signature, en 2004, d'un avenant au plan de redressement par lequel, préalablement à la mise en oeuvre de diverses mesures patrimoniales, l'OPAC a acquis au 24 décembre 2004 la totalité du patrimoine de la SAIEM.

2. PRESENTATION ET ADMINISTRATION

2.1 L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DE L'AGGLOMERATION STÉPHANOISE

La ville de Saint-Etienne et sa communauté d'agglomération se caractérisent par une érosion démographique constante depuis une vingtaine d'année. En 1999, la ville de Saint-Etienne comptait 180 000 habitants, Saint-Etienne métropole 381 000, la communauté d'agglomération enregistrant une perte de 25 000 habitants depuis 1990. Cette baisse tendancielle se double d'un vieillissement de la population.

L'OPAC Saint-Etienne Région est confronté aux contraintes que subit le logement social de la ville de Saint-Etienne:

- Concentration du parc générant, en raison du contexte démographique, un phénomène de désaffection;
- Déqualification, tant urbaine que sociale, de certains quartiers;
- Réorientation de la clientèle potentielle vers le locatif privé (peu chère dans l'agglomération).

2.2 DIRIGEANTS

Guy Giraud, conseiller municipal, ex vice-président du conseil général, préside l'OPAC Saint-Etienne Région depuis 1983. Agent immobilier de profession, le commissaire au compte ne mentionne, dans son rapport spécial, aucune convention le liant à l'OPAC.

La direction générale est confiée, depuis janvier 1998, à Laurent Gagnaire.

2.3 CONSEIL D'ADMINISTRATION

Il se réunit 4 fois par an. Sa composition est jointe en annexe 1.3.

Le manque d'assiduité d'un administrateur serait susceptible d'entraîner l'application de l'article R. 421-12 du C.C.H.¹.

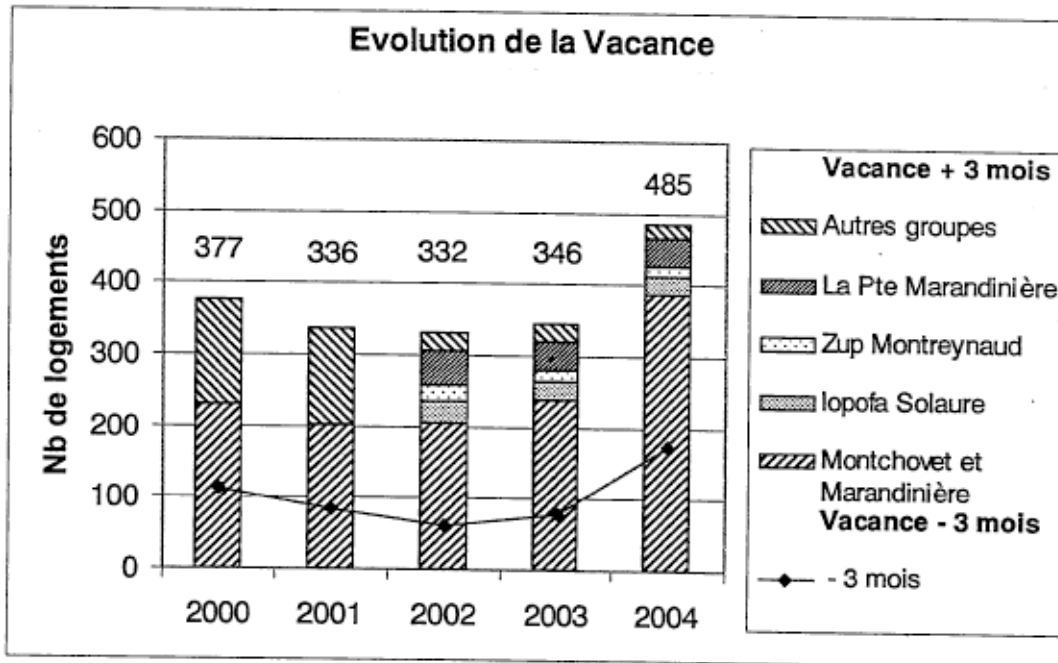
2.4 COOPÉRATION INTER-ORGANISMES

L'OPAC de Saint-Étienne Région, l'OPAC de l'Ondaine et Loire Habitat, OPAC du département de la Loire ont constitué, en 2004, le Groupement d'Intérêt Économique « SYNERGIE ». Il vise à fournir, à titre auxiliaire, toutes prestations de services relatives à des opérations

¹Code de la construction et de l'habitation

4.2 VACANCE ET TAUX DE ROTATION

L'évolution de la vacance, dans le patrimoine OPAC, a été la suivante:



Hors groupes soumis à démolition à brève échéance (Montchovet et La Grande Marandinière), la vacance de + de 3 mois se concentre sur trois sites : la ZUP de Montreynaud, la Petite Marandinière et Lopofa Solaure. Les deux derniers groupes, qui subissent une certaine déqualification, tant par leur situation géographique que par leur conception, feront l'objet de restructurations importantes (Démolitions-reconstructions, Réhabilitations), tant dans le cadre des opérations de renouvellement urbain que de programmes internes à l'OPAC, mais à l'échéance 2008/2009 pour le premier, 2012 pour le second.

Ces programmes, qui représentent 28 % du patrimoine géré, génèrent 78 % du coût global de la vacance (1 511 k€). Outre le fait que le coût de la vacance de ces groupes augmente au fil des ans (leur part était de 74 % en 2001), il convient de relever que ramené au logement géré, il est 9 fois supérieur à celui du reste du patrimoine, pour lequel il est constaté une diminution des pertes depuis 2001.

Le patrimoine de la SAJEM est confronté à la vacance sur les quartiers de La Cotonne et Montreynaud, deux quartiers concernés par les opérations de renouvellement urbain (démolition et réhabilitation).

4.3 ATTRIBUTIONS

L'ensemble des éléments ci-après est développé en annexe 1.16.

4.3.1 La gestion du contingent préfectoral

Depuis plus d'une dizaine d'années, la gestion du contingent préfectoral est, dans le département de la Loire, déléguée, d'une manière informelle, aux organismes. Les attributions aux demandeurs prioritaires, inscrits au fichier départemental, sont gérés par les commissions logements territorialisées (au nombre de cinq).

Courant 2004, la D.D.E. a établi un projet de *'convention portant sur un objectif d'attributions de logements à réaliser dans le cadre de la mobilisation du contingent préfectoral'*. Elle vise un objectif annuel de 1 000 attributions réservées aux ménages susceptibles d'être concernés:

sorties des dispositifs d'accueil d'urgence, logements insalubres, expulsions, bénéficiaires de l'A.L.T., les autres demandeurs inscrits au fichier départemental prioritaire. Il est actuellement en cours de négociation avec les organismes du département.

4.3.2 La politique d'attribution et son affichage

4.3.2.1 Les populations logées

Les caractéristiques des populations logées font l'objet d'un double descriptif de la part du service de la gestion locative:

- chaque immeuble donne lieu à l'établissement d'une grille de peuplement, mise à jour mensuellement à l'aide des entrées/sorties des locataires. Cette grille visualise les caractéristiques des logements: vacants, réservataires, particularismes (murés, tollés condamnation temporaire-), et origine ethnique du titulaire de bail en distinguant Maghreb, Afrique, Asie, appréciée à travers le nom patronymique.
- l'enquête 'occupation du parc social' fait l'objet d'un dépouillement individuel par groupe. Les informations de l'enquête sont complétées par la ventilation, au 1^{er} janvier 2003, de la population logée entre familles françaises (européennes) et familles étrangères (information issue des grilles de peuplement supra).

Obs 5: Ce type de collecte et de traitement est désormais interdit depuis la parution de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 qui complète et modifie la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

L'organisme devra donc mettre ses pratiques en conformité avec la loi, dans les conditions et les délais fixés par celle-ci, sous peine de sanctions pénales.

De plus, l'examen de la situation individuelle de chaque groupe, extraite de l'enquête 'occupation du parc social', limité à celui de la seule origine présumée des familles (français/étranger), montre l'existence de concentrations qui ne peuvent être que le résultat de l'application, dans le temps, d'une politique d'attribution sélective, qu'elle soit délibérée ou imposée par le contexte local.

Le graphe ci-après illustre l'origine des populations pour les groupes de plus de 80 logements (hors Marandinière):

Réponses de l'organisme**Nouvelles observations de la Millos****OBSERVATION N°5:****Type de collecte et de traitement de la demande et de l'occupation sociale. Conformité avec la loi n° 2004-801 du 6 août 2004.**

Les politiques de mixité sociale, dans leur principe même, impliquent une connaissance et une prise en compte obligatoire des situations personnelles des occupants et de la composition du parc.

Toute attribution doit tenir compte du contexte de chaque groupe et peut devenir, de ce fait, discriminatoire pour différentes raisons non uniquement liées à la nationalité (ressources, composition familiale)

il est, à nos yeux, injuste d'attribuer les phénomènes de concentration de population issue de l'immigration à une politique d'attribution sélective alors qu'elle peut avoir d'autres origines comme la typologie des logements, par exemple ou les dispositifs de réservation des entreprises (groupe Molina pour les employés de la sidérurgie).

En effet, plusieurs groupes, tel Beaulieu/Le Rond-Point sont composés de petits

L'OPAC devra se conformer aux dispositions léguées en matière de collecte et de traitements des informations.

Ce procédé est susceptible de constituer une collecte déloyale de données à caractère personnel au sens de l'article 6-1 de la loi de 1978 modifiée, collecte pénalement sanctionnée (art 226-18 du Code Pénal).

S'agissant des phénomènes de concentration des populations, leur importance ne peut être le résultat du hasard mais celui d'une politique délibérée conjuguée, comme il est constaté dans le rapport, à l'effet des contraintes externes.

Quelles que soient les contraintes externes, la politique d'attribution doit avoir pour but de tenter d'en corriger les effets.

En constatant par exemple que le groupe ECONOR "a bascule. A terme, la population étrangère de ce site sera étrangère à 100 %, le plan stratégique de peuplement n'exprime pas de réelle volonté de lutter contre cet état

Réponses de l'organisme

logements (95% de 11, T2 et 13) ce qui limite l'accès à des familles issues de l'immigration, nombreuses pour la plupart.

D'autres, au contraire, comme Montchovet, essentiellement constitués de grands logements (66% de 14, 15, T6) a engendré, au fil du temps, une appropriation par les familles nombreuses issues de l'immigration engendrant une désaffection de ces sites par les autres types de familles.

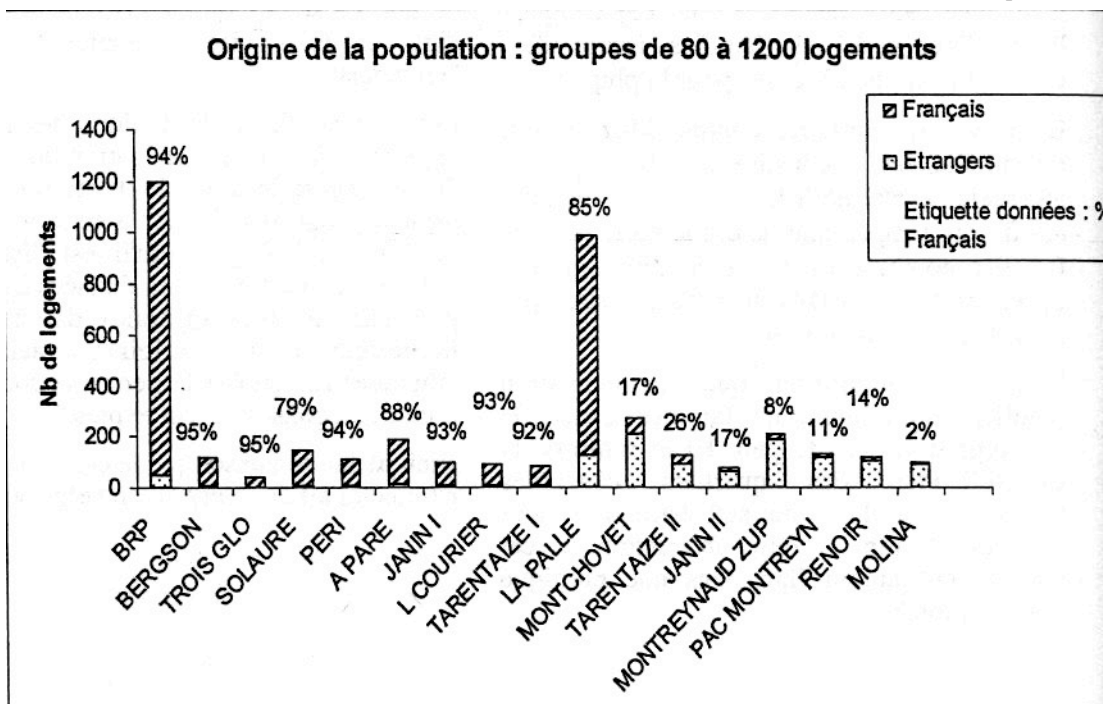
Il est vrai aujourd'hui que l'augmentation régulière du nombre de familles issues de l'immigration dans le parc HLM renforce la caractéristique des quartiers concernés (syndrome de la boîte aux lettres) et leur discrédit. Comment faire abstraction de cet état de fait aujourd'hui

Nouvelles observations de la Mios

dans une politique d'attribution? de fait. La seule volonté clairement exprimée dans ce plan vise à limiter l'accès des "étrangers".

Par ailleurs, l'origine ethnique des locataires appréciée à travers le patronyme est une donnée sensible dont le traitement est, en principe, régit par l'article 8 de la loi de 1978 modifiée qui dispose qu'il est "interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître directement ou indirectement les origines raciales ou ethniques sauf si la personne concernée a donné son consentement exprès."

Rien ne laisse penser que le consentement des personnes ait été recueilli en l'espèce.



4.3.3 le plan stratégique de peuplement

En mars 2002, un document intitulé Locations et Relogements, plan stratégique par site' a été présenté au bureau du conseil d'administration. L'essentiel du patrimoine fait l'objet de fiches qui déclinent, par groupe, le nombre de logements et leur typologie, le peuplement (familles étrangères, françaises et étudiants), les spécificités et la stratégie de location et de relogement.

Ces stratégies se limitent, pour la plupart, à définir les possibilités d'accueil de familles 'étrangères' extérieures.

Obs 6: L'origine ethnique des candidats apparaît comme un critère prépondérant **d'examen et de validation** des demandes externes. Cette manière de procéder va à l'encontre des objectifs **de mixité sociale. Elle conduit à exclure** les « étrangers de l'accès à certaines parties **du parc, ce qui est susceptible de relever de pratiques discriminatoires.**

C'est ainsi (cf annexe 1.16) que le plan stratégique de peuplement: préconise, pour le groupe «La Batie » 8,5% d'étrangers), de « stopper l'attribution à des familles étrangères » ; ou encore, pour le groupe « La Montat » (1 famille étrangère sur 24 logements), de « continuer à préserver ce site ».

4.3.4 Le projet de délibération à présenter au conseil d'administration

Un projet de délibération, à présenter en conseil d'administration, est en cours de validation. Il vise à valider les critères à prendre en compte dans le classement des demandes, dont notamment la priorité donnée aux mutations engendrées par les opérations de renouvellement urbain. Ces critères n'appellent pas de remarque.

Cette délibération soumet toutefois le processus d'attribution *au respect des règles et règlements en vigueur pour ('OPA C, mais aussi des équilibres de peuplement seuls garants à terme de la fonction sociale du patrimoine de ('OPA C.*

Obs 7: Ces équilibres de peuplement, tant pour leurs définitions, leurs critères d'appréciation et les objectifs à atteindre, n'ont jamais fait l'objet d'une présentation et d'une validation en conseil d'administration. En tout état de cause, l'origine ethnique des candidats ne saurait être l'un d'eux.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Mijios

OBSERVATIONS N°6 et N°7:

Mixité sociale Origine ethnique des candidats

Le dernier rapport dressé par le GELD (Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations) pointe les difficultés des organismes HLM devant les objectifs de mixité sociale sur leurs sites.

«Comment refuser des attributions à des ménages qui composent l'essentiel de la demande alors que ceux susceptibles de « diversifier » le peuplement refusent les attributions dans ces quartiers et que ces logements offrent une prestation, somme toute, bien supérieure aux logements insalubres et surpeuplés des centres villes »

La mixité sociale omniprésente dans les textes n'est jamais explicitée. De même la « mixité ethnique » n'est

En outre, elle n'est pas seulement le fait des

jamais évoquée.

La mission ne partage pas totalement l'analyse que fait l'OPAC des conclusions auxquelles est parvenu le groupe de travail du GELI) sur les "discriminations sociales et ethniques dans l'accès au logement."

Les impératifs de la recherche de la mixité sociale tels que définis à l'article L.411-2 du C.C.H. ne peuvent justifier au regard de l'article 6-3 de la loi "Informatique et Libertés" les modalités de traitement prévues par l'organisme.

Le projet de délibération relative à la définition de la politique d'attribution en soumettant le processus d'attribution "au respectdes équilibres de peuplement..." se doit d'en apporter une définition et des critères d'appréciation.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

baillleurs qui ne peuvent à eux seuls la maîtriser, voire l'imposer. Elle doit être acceptée par tous, tant par les arrivants que par les populations en place.

Pour répondre de manière plus précise aux observations formulées, nous rappelons que l'OPAC, dans le cadre du renouvellement urbain, a entrepris un grand projet de démolition, notamment dans les ZUS où la vacance était importante et où des « ghettos » s'étaient constitués au fil du temps.

Afin de ne pas reproduire le même schéma, l'OPAC a dû mettre en place les outils internes nécessaires à une bonne intégration de ces familles, issues de l'immigration pour la plupart d'entre elles.

Les plans de relogement successifs mis en place donnaient la priorité à ces ménages. Jusqu'à présent, leurs applications ont donné toute satisfaction d'abord aux familles concernées mais aussi aux diverses institutions.

L'OPAC a donc établi un plan stratégique de location qui, tout en prenant en compte l'occupation sociale de chaque site, définissait les possibilités d'intégration de ces familles sur les différents sites de l'OPAC sans compromettre les équilibres de peuplement. Cette volonté a eu pour effet de limiter les attributions aux familles extérieures issues de l'immigration, sans toutefois les exclure totalement, pour privilégier les relogements.

Si, effectivement, la terminologie employée, dictée par un souci de clarté peut paraître « dure » et parfois mal appropriée, elle a été utilisée comme un outil d'intégration de ces familles à dose « homéopathique » pour ne pas créer un phénomène de rejet de la part des populations en place, rejet trop souvent constaté.

Le différentiel entre les caractéristiques des nouveaux demandeurs et celles des attributions ne relève pas d'une volonté d'exclusion mais bien d'une recherche de mixité sociale et d'équilibre de peuplement.

Aujourd'hui, environ 50% des demandeurs enregistrés sont issus de l'immigration. Pouvons-nous imaginer que la commission d'attribution valide 50% des logements à ce même type de familles sans remettre gravement en cause les équilibres de peuplement? Les attributions faites par l'OPAC à ces familles oscillent entre 20 et 25 % suivant les années. Il s'agit là d'un effort important, sachant que le patrimoine de l'office est constitué à 71% de petits logements (du T1 au T3).

4.3.5 Les attributions (OPAC et SAIEM)

Les volumes en cause sont les suivants, l'origine des candidats étant toujours appréciée de la manière évoquée supra:

	2003	2004
Attributions OPAC		
Nombre total Attributions	834	902
Nombre total Attributions Externes	656	680
Dont "Français"	509 (78 %)	516 (76 %)
'Etrangers"	147 (23 %)	164 (24 %)
Demandes en stock (au 31/12)		
Nombre total de demandeurs	2003	1 852
Nouvelles demandes enregistrées dans l'année	2367	2827
Dont "Français"	1 319 (55 %)	1 737 (61 %)
'Etrangers"	1 048(44 %)	1 090 (39 %)
Nouvelles demandes enregistrées dans l'année	2916	2827

S'agissant des attributions externes, les 'étrangers' représentent 39 % (44 % en 2003) des nouvelles demandes enregistrées dans l'année, et seulement 24 % des attributions (23 % en 2003). Ce différentiel significatif illustre les pratiques de l'OPAC.

Le contrôle du respect des plafonds de ressources a porté sur l'ensemble des baux signés jusqu'en octobre 2004. Aucune remarque n'est à formuler.

Le règlement intérieur de la commission n'appelle pas de remarque. Toutefois, la politique qu'elle est censée appliquée n'est pas définie à ce jour.

L'examen des dossiers rejetés lors de trois commissions en septembre/octobre 2004 a permis de constater que les demandes comportant des dettes de loyers sont systématiquement écartées et clôturées, alors même que l'obtention d'un logement HLM pourrait constituer une source d'amélioration de leur situation. Les demandes formulées à la suite d'une procédure d'expulsion chez un autre bailleur social semblent systématiquement écartées.

Aux termes de la circulaire du 30 novembre 2000 relative au numéro départemental d'enregistrement des demandes de logements sociaux, le rejet des demandes ne peut s'appuyer que sur des motifs réglementaires incontestables tenant au dépassement des plafonds de ressources ou à l'irrégularité du séjour sur le territoire national.

4.3.6 Examen du quittancement

Deux conventions de mise à disposition de logements, à titre gratuit hors charges récupérables, ont été conclues avec deux associations culturelles islamiques, l'une, non datée, pour la mise à disposition d'un appartement de type 4 rue P. LOTI à Montchovet, l'autre, en date du 11 octobre 2000, pour un appartement de type 2 et un de type 4, rue E. Chabrier. Pour ces derniers, l'OPAC s'engage à réaliser quelques travaux.

Obs 8: Bien que la nature mêmes des activités hébergées conduise à l'accueil d'un public nombreux, l'OPAC ne s'est pas préoccupé du respect des conditions de sécurité applicables.

La 1^{ère} convention est muette, la seconde engage le président de l'association '*d'obtenir toutes les autorisations nécessaires pour le bon fonctionnement de l'association*'.

Réponses de l'organisme

Remarque 4-3-5: Attribution et rejet pour dettes de loyer

Nous avons enfin pris note de cette observation qui sera transmise à la Commission d'Attribution des Logements qui avait déjà, dans une récente réunion accepté un examen, au cas par cas, des situations des demandeurs et non de manière systématique.

Nouvelles observations de la Miios

Dont acte pour le traitement spécifique des dossiers comportant des dettes de loyers. D'une manière plus générale, la politique appliquée par la commission d'attribution se doit d'être définie de la manière la plus précise possible : dans l'absolu, des critères objectifs permettant de caractériser et de hiérarchiser les demandes devraient être définis en intégrant notamment l'ancienneté de la demande.

La pratique visant à soumettre à la commission à fin de décision défavorable des propositions formelles, non transmises au demandeur, est à proscrire (cf. annexe 1.16).

OBSERVATION N°8:

Respect des conditions de sécurité des locaux loués à une association recevant du public.

Pour l'association située rue Pierre Loti, leur relogement est en cours du fait de la démolition de l'immeuble. Une convention conforme sera établie et toutes dispositions seront prises pour garantir la sécurité des

Dont acte pour les démarches entreprises auprès des intéressés. Pour ces types de mises à disposition, l'OPAC ne peut se désintéresser du respect des règles de sécurité.

Réponses de l'organisme

Nouvelles observations de la Miilos

occupants.

Concernant l'association située rue Emmanuel Chabrier, il est à noter que leurs activités, objets de la création de l'association, ont beaucoup évoluées sans que pour autant l'OPAC en soit informé. Lors de leur nécessaire relogement en 2001, l'OIPAC a réalisé les travaux de mise en sécurité des locaux: création d'unités de passage vers l'extérieur, isolation des locaux par rapport au reste du bâtiment (VMC), etc... il appartenait à l'association de faire passer la commission de sécurité périodiquement et de nous en tenir informés.

Sans attendre, nous nous rapprochons de l'association pour vérifier les engagements pris et, si nécessaire, faire les démarches en lieu et place de l'association auprès des services compétents.

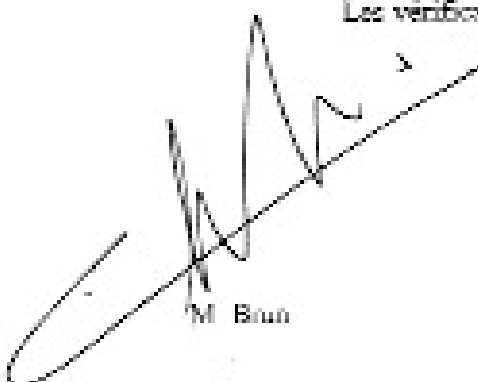
9. CONCLUSION


Même en intégrant l'absorption du patrimoine de la SAIEM de Saint-Etienne, la situation financière de l'OPAC Saint-Etienne Région semble s'améliorer. La situation demeure fragile mais les aides apportées dans le cadre du plan de redressement C.G.L.L.S. et les actions entreprises dans le cadre de ce plan doivent permettre de retrouver une situation saine à échéance 2009.

Les comptes de l'organisme sont bien tenus, le patrimoine est bien entretenu et les impayés maîtrisés. La vacance est quasiment limitée aux secteurs dans lesquels des actions de démolitions sont envisagées et, au terme de ces démolitions, devrait retrouver un niveau normal.


Il est toutefois tout à fait anormal que, quelle que soit la situation des immeubles, la politique de peuplement se résume à cibler les attributions pour l'essentiel sur l'origine ethnique des demandeurs. La collecte de ce type d'information est désormais interdite et sanctionnable et l'organisme doit se mettre en conformité avec la réglementation. De plus, l'amélioration de la mixité sociale ne peut en aucun cas reposer, en tout cas uniquement, sur des critères de ce type, au risque de pouvoir être qualifiée de discriminatoire. Le plan stratégique de peuplement doit impérativement prendre en compte d'autres critères, tels par exemple que le niveau et la pérennité des revenus. Il est également anormal que ce plan se contente de constater que, pour certains immeubles, le peuplement sera constitué à terme en totalité de personnes étrangères. C'est le contraire d'une politique de mixité sociale.

Les vérificateurs de la MILOS

 M. Brun

 M. Dubien

Le chargé de mission d'inspection de la MILOS



RAPPORT D'INSPECTION N° 2004-121

OPAC SAINT-ETIENNE REGION -42

10. LISTE DES ANNEXES

1. ANNEXES AU RAPPORT

- 1.1 Diligences effectuées lors du contrôle
- 1.2 Fiche récapitulative du rapport provisoire
- 1.3 Informations générales
- 1.4 Relevé des constats effectués sur la gestion comptable
- 1.5 Cotisations CGLLS
- 1.6 Ratios financiers sur la période 2000 — 2003
- 1.7 Calcul de l'autofinancement net de 2000 à 2003
- 1.8 Évolution de la couverture des charges locatives, de l'autofinancement et du résultat net sur 4 ans
- 1.9 Évolution du coût de gestion de 2000 à 2003 (en montants et %)
- 1.10 Bilan fonctionnel de 2000 à 2003
- 1.11 Évolution du F.R.N.G. : analyse des flux financiers sur 3 ans
- 1.12 Analyse du Fonds de Roulement d'Exploitation sur 2 ans
- 1.13 Contentieux avec le CROUS
- 1.14 Composition du F.R.N.G. à terminaison fin 2003 — Analyse des besoins en fonds propres et des moyens financiers disponibles
- 1.15 Enquête O.P.S.
- 1.16 Attributions
- 1.17 Loyers
- 1.18 Dispositif 'Présence de Nuit'
- 1.19 Maintenance
- 1.20 Examen d'opérations
- 1.21 Bilan 2001/2003 du plan de redressement
- 1.22 Avenant au plan de redressement C.&L.L.S.
- 1.23 Étude prévisionnelle avec mesures patrimoniales: annexe 2c de l'avenant au plan de redressement
- 1.24 Étude prévisionnelle — Synthèse des résultats prévisionnels incluant le P.S.P.

2. ANNEXES AUX REPONSES DE L'ORGANISME

- 2.1 Lettre de transmission des réponses de l'organisme
- 2.2 Copie de la lettre de la ville de St Etienne adressée par Mme Gasquet et M. Achour en daté du 11 janvier 2005

RAPPORT D'INSPECTION N° 2004-200
OPAC SAINT-ETIENNE REGION -42

1. ANNEXES AU RAPPORT

ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS

1. LA POLITIQUE D'ATTRIBUTION

1.1 LA CONNAISSANCE DES POPULATIONS LOGEES

Les caractéristiques de la population logée font l'objet d'un double descriptif de la part du service de la gestion locative:

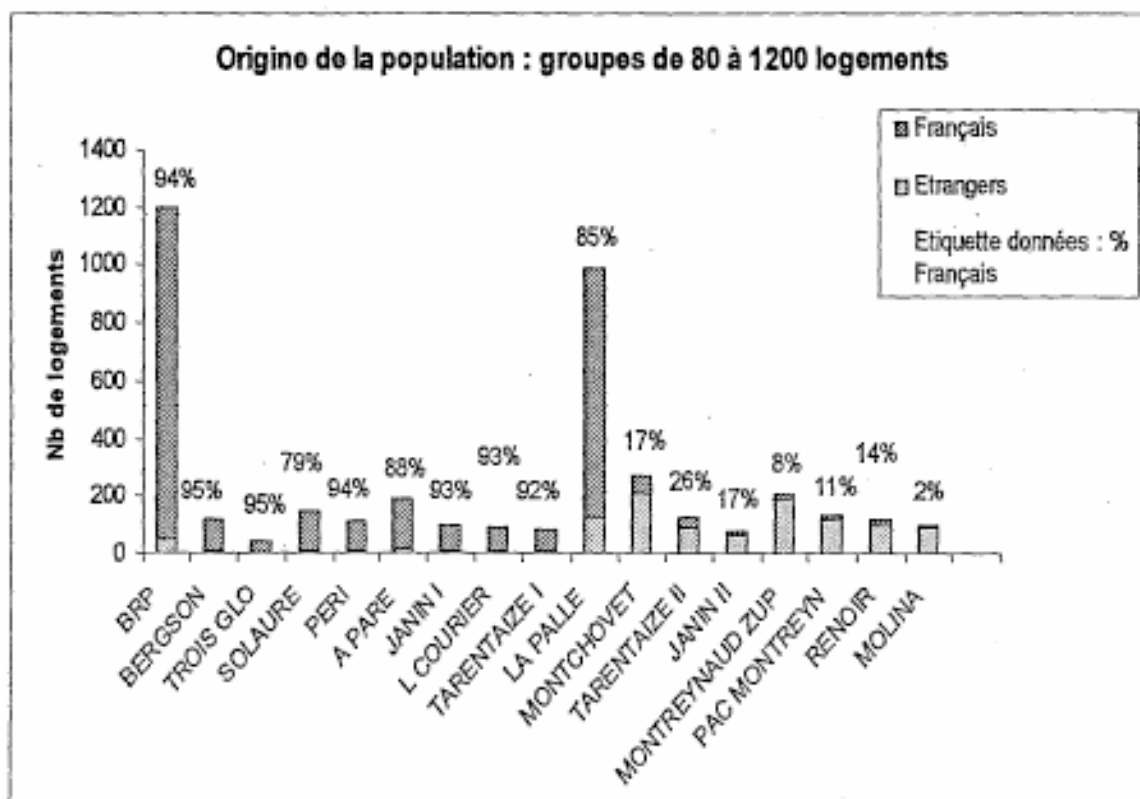
- Chaque immeuble donne lieu à l'établissement d'une grille de peuplement, mise à jour mensuellement à l'aide des entrées/sorties des locataires. Cette grille visualise les caractéristiques des logements: vacants, réservataires, particularismes (murés, tolés condamnation temporaire-), et origine ethnique du titulaire de bail (Maghreb, Afrique, Asie), appréciée à travers le nom patronymique. La fiche, au 31 juillet 2004, du groupe 040 -JANIN II est jointe ci-après.
- L'enquête 'occupation du parc social' fait l'objet d'un dépouillement individuel par groupe. Les informations de l'enquête sont complétées par la ventilation, au 1er janvier 2003, de la population logée entre familles françaises (européennes) et familles étrangères (information issue des grilles de peuplement supra).

1.2 LES CARACTERISTIQUES DE PEULEMENT

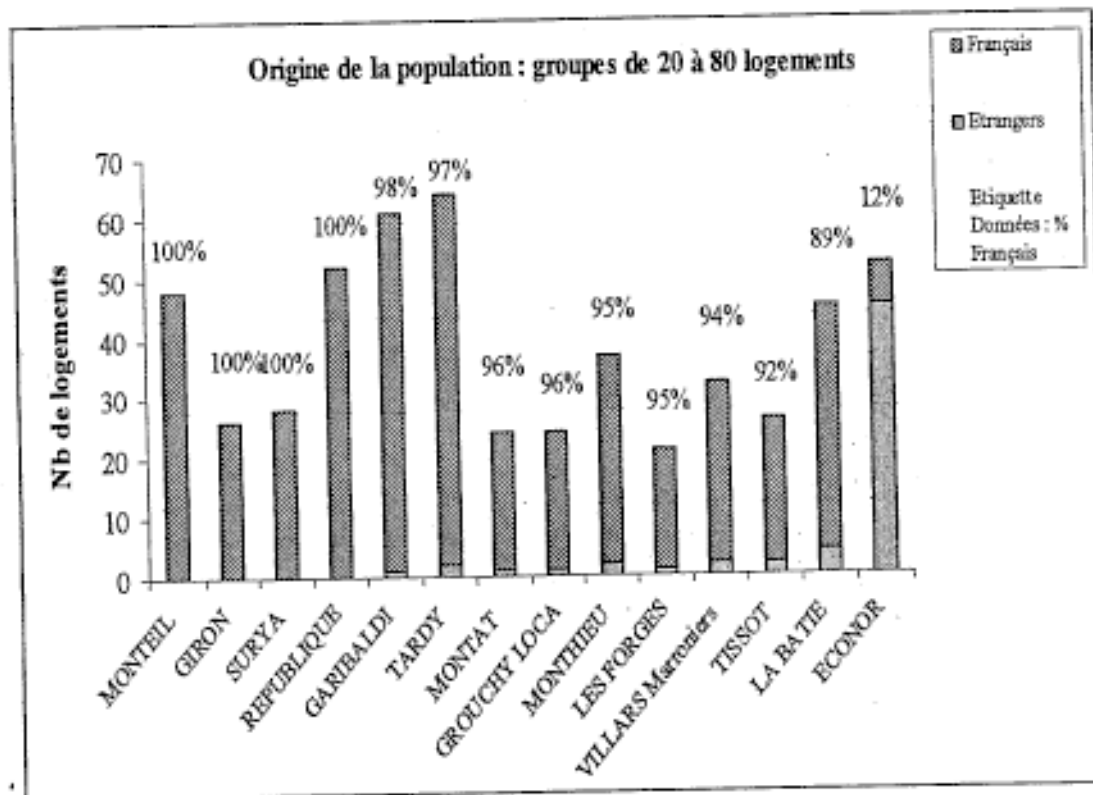
L'examen de la situation individuelle de chaque groupe, extraite de l'enquête 'occupation du parc social', limité à celui de la seule origine des familles, semble démontrer l'existence de pratiques discriminatoires dans l'attribution des logements. La notion 'd'étranger' s'entend au sens des grilles de peuplement évoquées supra.

Le graphe ci-après illustre l'origine des familles logées:

- groupes de plus de 80 logements (à l'exception des groupes 'Marandinière').



- groupes de plus de 20 à 80 logements (à l'exception des groupes 'Soulanes').



Les 'concentrations' constatées ne peuvent qu'être le résultat de l'application, dans le temps, d'une politique d'attribution sélective, politique délibérée ou imposée par les circonstances.

1.3 LE PLAN STRATEGIQUE DE PEUPLEMENT

Ce document, établi par le service la gestion locative en 2002, a été présenté en bureau le 28 mars 2002 mais n'a jamais fait l'objet d'une validation en conseil d'administration. Il s'intitule 'LOCATIONS & RELOGEMENTS, plan stratégique par site'.

La totalité du patrimoine est traitée à l'exception de 29 groupes représentant 89 logements. Chaque groupe fait l'objet d'une fiche recensant:

- le nombre de logements et leur typologie;
- l'occupation par bâtiment en distinguant le nombre de familles étrangères (toujours au sens évoqué supra), de familles françaises et d'étudiants;
- les problèmes et handicaps éventuels : contraintes techniques, vie sociale,...
- les stratégies de location et relogement.

Ces stratégies se limitent pour la plupart à définir les possibilités d'accueil de familles 'étrangères' extérieures. A titre d'exemple, le tableau ci-après reprend, in-extenso, les préconisations de certains groupes:

Groupe	Nombre lgts	Nb familles étrangères	Préconisations
TARDY	Bt A: 24 Bt B : 32 BtC : 8	O 2 O	possibilité d'infiltrer sur les bâtiments A et C deux 'petites' familles étrangères compte tenu des types de logements et de préférence dans le cadre des relogements
LA BATIE	47	4 (8,5 %)	Stopper l'attribution à des familles étrangères, possibilités réduites par rapport aux types de logements
LA MONTAT	24	1 (4 %)	Continuer à préserver ce site, très peu de possibilité compte tenu des types de logements
LE MONTEIL	48	O	En cas de disponibilité, la priorité sera donnée aux locataires de Beaunier, possibilité d'infiltrer deux familles étrangères de préférence dans le cadre du relogement
ECONOR RICHELANDIERE	59	45 (76 %)	Ce groupe entièrement réhabilité a basculé. Les familles françaises qui y résident habitent ce groupe depuis longtemps. A terme, la population de ce site sera étrangère à 100 %
MOLINA	94	92 (98 %)	Ce site vit un peu en 'autarcie'. Problèmes d'encombrants. Les appartements disponibles sont loués à des familles étrangères avec l'accord du gestionnaire. Les appartements libérés pourront être proposés pour des relogements s'il y a des candidats.
BEAULIEU LE ROND POINT	1 247	6 %	Résumé: il est possible d'infiltrer sur certains bâtiments quelques familles étrangères de petites tailles, les 14 étant très rares sur BRP et les demandes de mutation nombreuses pour ce type d'appartement. Il serait souhaitable d'utiliser ces possibilités pour des relogements. Il est donc impératif de suspendre les attributions aux familles étrangères sur le site si on souhaite procéder à des relogements sans compromettre l'équilibre du site.

Groupe	Nombre lgts	Nb familles	
		étrangères	Préconisations
SOLAURE VILLE	Bt A : 43	3 (7 %)	Stopper l'attribution à des familles étrangères sur le site et essayer par le biais des nouvelles attributions de relever le niveau social du groupe. Une politique a été amorcée avec la mise en place d'étudiants.
	Bt B 77	6 (8 %)	
	Bt D : 48	5 (10 %)	
BEROSON	116	6 (5 %)	Des problèmes ont eu lieu avec 2 familles issues de Mouchovet (1 dans le cadre du relogement, l'autre dans le cadre d'une mutation normale). Une de ces familles a été relogée sur un autre site. Stopper l'attribution à des familles étrangères notamment dans les allées 38-40.
TARENZAIZE I	87	7 (8 %)	Proximité de Tarentaize 11. Stopper l'attribution à des familles étrangères.
TARENZAIZE II	Bt A:10	7 (70 %)	Site difficile comportant des grands logements et occupé par une majorité de familles étrangères. La demande française est pratiquement inexistante sur ce site. Bien filtrer les demandes notamment sur les bâtiments situés Rue Tarentaize et Place des Carrières. Sur ce site, étudier les demandes avec le gestionnaire.
	Bt B 22	17 (77 %)	
	Bt C:18	7 (39 %)	
	Bt D:15	2 (13 %)	
	Bt E:10	5 (50 %)	
	Bt Fl: 24	13 (54 %)	
	Bt F2:10	5 (50 %)	
	Bt F3 :17	8 (47 %)	
GRANDE MARANIDINIÈRE	Bt A: 279	Vacants : 67 103 (37 %)	Aucune demande française pour ce site. Les attributions sont faites à des familles étrangères structurées et de petite taille qui veulent bien habiter ce site. Devons nous continuer cette politique de peuplement en sachant que ces familles devront être relogées dans un avenir plus ou moins proche?
	Bt B:139	Vacants:14 58 (42 %)	
PETITE MARANDINIÈRE	Bt E: 40	1 (3 %)	Problèmes et Handicap: les bâtiments E, K, L, P devraient être démolis. Ces petits bâtiments vivent relativement bien. La vacance s'explique par le fait que les logements sont mal distribués et ont une petite superficie. Les T2 ont été équipés pour des logements étudiants et des fusions ont été effectuées. Les duplex font l'objet d'une très grande demande. Absence d'ascenseur. Stratégie: Bâtiments Il, J, N, O: stopper l'attribution aux familles étrangères Bâtiments I, M : possibilité d'infiltrer 1 voire 2 familles étrangères.
	Bt 11: 40	8 (20 %)	
	Bt I : 40	O	
	Bt J : 39	5 (13 %)	
	Bt K: 40	2 (5 %)	
	Bt L : 40	4 (10 %)	
	Bt M : 40	I (3%)	
	Bt O : 40	4 (10 %)	
	Bt P : 39	6 (15 %)	

L'origine ethnique des candidats semble être le seul critère permettant de qualifier les demandes externes et de valider leur recevabilité. Cette manière de procéder, particulièrement réductrice, apparaît des plus critiquables et pourrait être assimilée à une pratique discriminatoire. Cette impression est confortée par l'utilisation de certains termes qualificatifs, à caractère péjoratif, tels que '*possibilité d'infiltrer une famille*', '*continuer à préserver ce site*'.

1.4 LA POLITIQUE DÉFINIE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

A ce jour, le conseil d'administration n'a pas délibéré sur les orientations de la politique d'attribution des logements. Un projet est en cours de validation et devrait être présenté au conseil prochainement.

Aux termes de ce projet, les orientations visent à '*définir un schéma d'orientation des attributions qui ... permette:*

- *de mener à terme et dans de bonnes conditions le processus de relogement engagé;*
- *de continuer à remplir notre rôle social vis-à-vis des familles les plus démunies;*

tout en préservant les équilibres de peuplement déjà fragiles sur l'ensemble des sites.'

Les critères d'attributions définis sont les suivants:

- Critères prioritaires
 - Permutations internes, notamment les mutations engendrées par les opérations de démolition;
 - Candidatures liées à la réalisation d'une opération d'urbanisme, à l'évacuation d'un immeuble déclaré en état de péril;
 - Les personnes ayant des difficultés de logement, en particulier les personnes handicapées, les familles nombreuses, les jeunes à la recherche d'un premier logement;
 - Les personnes qu'un nouvel emploi conduit à changer de résidence;
 - Les personnes ne pouvant faire face aux dépenses liées au logement qu'elles occupent à la suite d'une baisse brutale de leur ressources;
 - Les associations ayant pour objet la sous-location temporaire à des personnes en difficulté.
- Autres critères
 - Meilleure adaptation du logement à la taille et composition de la famille;
 - Rapprochement d'équipements ou services indispensables;
 - Regroupement familial ou décohabitation.

Ces critères d'appréciation n'appellent pas de remarques. La délibération soumet toutefois les attributions au "*respect des règles et règlements en vigueur pour l'Opac, mais aussi des équilibres de peuplement seuls garants à terme de la fonction sociale du patrimoine de l'Opac.*" ; alors même que ces équilibres de peuplement, tant pour ce qui est de leurs définitions et critères d'appréciation que des objectifs à atteindre, n'ont jamais fait l'objet d'une présentation et validation en conseil d'administration.

2. LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA COMMISSION D'ATTRIBUTION

Son règlement intérieur a été modifié pour la dernière fois en juin 2004.

Elle est composée des six membres désignés par le conseil d'administration, ainsi que du maire (ou son représentant) de la commune où sont situés les logements à attribuer. Elle se réunit en principe une fois par mois.

il précise notamment que:

- *“Examen des demandes: le service chargé des attributions s'assurera, avant de présenter les dossiers à la commission, que les attributaires remplissent toutes les conditions pour bénéficier d'un logement social aidé et qu'ils respectent en particulier, les conditions de ressources définies par les textes en vigueur.”*
- *“Attributions: la commission applique la politique d'attribution décidée par le conseil d'administration.”*
- *“Relogements suite aux démolitions: l'équipe qui a en charge les relogements étudie les demandes et établit un diagnostic à l'issue d'entretiens personnalisés. En collaboration avec le service « Gestion locative », des propositions de logements qui prennent en compte les équilibres de peuplement sont faites aux familles concernées. Les offres acceptées sont validées par la commission.”*
- *“Mutations Internes : les mutations internes sont prioritaires.”*
- *“Nouvelles attributions: lorsque plusieurs candidats sont intéressés par un même logement, les dossiers sont inscrits par le service « Gestion locative » dans l'ordre de priorité qui lui semble le plus légitime. La commission peut hiérarchiser son choix différemment. La commission et le service « Attribution » veillent tout particulièrement à préserver l'équilibre sociologique dans l'ensemble du parc. Pour ce faire, l'analyse de l'occupation sociale effectuée à partir de l'enquête triennale dans sa globalité, puis site par site, est remise aux membres de la commission. »”*

A ce jour, le conseil d'administration n'a jamais délibéré sur la politique d'attribution.

3. LES ATTRIBUTIONS EFFECTIVES

Le traitement de la demande est assuré, de manière centralisée, par le service de la gestion locative. Aux termes de la procédure 'Attributions des logements', les chargés d'opérations, après examen des demandes, consultation des grilles d'occupation et vérification du respect des plafonds de ressources, font des propositions ou confient, si nécessaire, l'exécution d'une enquête administrative au service social. La réception de l'offre par le candidat provoque la visite du logement avant présentation du dossier en commission. Les critères de peuplement, définis dans le plan stratégique de peuplement, semblent donc effectivement appliqués.

3.1.1.1 l'examen des dossiers rejetés de trois commissions

Les rejets des commissions du 3 septembre, 30 septembre et 28 octobre ont été examinés.

Commission	Nb dossiers	Nb rejets	% rejets
2/09/04	198	11	5 %
30/9/04	175	16	9 %
28/10/04	152	17	11 %

De l'examen de ces rejets, il ressort que:

un grand nombre de ces propositions (respectivement 6111, 7116 et 9117) sont des propositions formelles, non transmises au demandeur et destinées simplement à saisir la commission à fin de décision défavorable. Ce type de traitement est systématiquement appliqué aux demandeurs avec dettes de loyers ainsi qu'à ceux ayant été expulsés de chez un autre bailleur.

- les demandes comportant des dettes de loyers (quelque soit le bailleur) sont systématiquement rejetées avec clôture de la demande : Les 4 dossiers de ce type ont tous connu ce traitement. Le dossier n° 2004/6062, présenté en commission le 2 septembre illustre ce constat : il concerne un couple, débiteur de l'opac de Roanne, ayant déposé un dossier de surendettement avec échéancier en cours, et qui recherchait un logement et un emploi sur Saint Etienne. La demande a été rejetée et clôturée au motif de cette dette.
- les demandes de logements consécutives à une expulsion d'un autre bailleur social sont systématiquement rejetées.

Aux termes de la circulaire du 30 novembre 2000 relative au numéro départemental d'enregistrement des demandes de logements sociaux, le rejet des demandes ne peut s'appuyer que sur des motifs réglementaires incontestables tenant au dépassement des plafonds de ressources ou à l'irrégularité du séjour sur le territoire national.

3.1.1.2 l'examen des 684 baux signés de janvier à octobre 2004 ayant au respect des plafonds de ressources

Le listage des baux conclus de janvier à octobre 2004 a été fourni. Les informations, validées par l'examen d'une trentaine de dossiers, permettent de s'assurer du respect des plafonds de ressources réglementaires. Aucun dépassement n'a été constaté.

3.1.1.3 Gestion du numéro unique

Les ~fonctionnements constatés dans la gestion du numéro unique dans le département de la Loire ont perturbé son exploitation. Il s'agit notamment de la fréquence des demandes multiples (25 %) et de l'absence des codes 'attente' pour les demandes en instance. Ces problèmes ont été évoqués lors de la commission du numéro unique du 4 décembre 2003.

Lors du contrôle, le service informatique, responsable de l'extraction et de la transmission des informations nécessaires au centre de traitement de Bordeaux, a vérifié la nature et la qualité des informations transmises. Des anomalies sont apparues, provenant pour partie de l'absence de mise à niveau du traitement lors de la mise en service de la version 1.5, l'office n'en ayant pas été avisé. Une révision des procédures est en cours.

Le problème des demandes multiples reste entier et provient de la définition de la clé d'entrée. Sa résolution est de la compétence du service gestionnaire de l'application.

