

CINQUIÈME CHAMBRE

PREMIÈRE SECTION

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (USH)**

**Exercices 2019 et suivants**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 13 septembre 2024

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	2
SYNTHÈSE .....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UNE ORGANISATION INTEGREE DES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL .....	10
1.1 Une représentativité quasi-exhaustive d'un univers composite .....	11
1.2 Un contexte évolutif, des équilibres complexes.....	16
1.3 Une gouvernance interne qui préserve les équilibres.....	20
1.4 Une place essentielle dans différents rouages du secteur du logement.....	24
1.5 L'USH et ses satellites .....	26
2 DES ACTIVITES DE PROMOTION, D'ANIMATION ET D'ETUDES POUR PARTIE ENCADREES PAR UNE CONVENTION ET FINANCEES PAR UNE SUBVENTION PUBLIQUE.....	30
2.1 Un cadre conventionnel élaboré par l'USH et les pouvoirs publics.....	30
2.2 Une activité d'études soutenue.....	45
2.3 Les activités hors convention : le poids significatif des recettes commerciales issues notamment du congrès annuel .....	47
3 UNE RIGUEUR DE GESTION ACCRUE POUR REpondre A UN CONTEXTE NOUVEAU .....	48
3.2 Des fonctions support partagées avec les fédérations adhérentes .....	51
3.3 La gestion budgétaire et comptable.....	54
CONCLUSION .....	65
ANNEXES .....	66
Annexe n° 1.           : Méthodologie d'affectation des produits et des charges sur les axes de la convention CGLLS .....	67
Annexe n° 2.           Instances de décision / concertation permanentes nationales auxquelles participe l'USH .....	68

## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

**La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont mises en ligne sur le site de la Cour.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Le lancement des travaux a été notifié le 22 septembre 2023 à la présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH), au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage (DHUP) et à la présidente de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Il est centré sur la régulation du logement social au regard de l'organisation de l'association qui intègre l'ensemble des acteurs dudit secteur, de l'emploi des concours financiers attribués par l'État et de l'examen des fonctions supports que sont la gestion des ressources humaines, financières et informatiques. Les observations définitives ont été délibérées par la cinquième chambre lors de la séance du 13 septembre 2024, présidée par M. Cabourdin, et composée de M. Gourdin, conseiller maître, de M. Keïta, conseiller maître en service extraordinaire ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Duguéperoux et Colin, conseillers maîtres et, en tant que contre-rapporteur, M. Pierre, conseiller maître. Les observations définitives de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).



## SYNTHÈSE

Créée en 1929 sous le nom d'Union nationale des fédérations d'organismes Hlm, l'Union sociale pour l'habitat (USH) est une association relevant de la loi de 1901. Elle œuvre dans les domaines de l'habitat, de l'urbanisme, de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire ainsi que de la lutte contre le changement climatique ; elle participe ainsi à la mise en œuvre de la politique nationale du logement avec un rôle de représentation nationale auprès des pouvoirs publics, des milieux professionnels, des médias et de l'opinion publique.

*Une organisation intégrée des acteurs du logement dont le paysage est composite*

Représentant la quasi-totalité du secteur du logement social, l'USH regroupe des fédérations qui correspondent à des familles d'organismes Hlm différentes, chacune étant le résultat d'une histoire et d'une culture spécifiques liées aux différentes modalités de mise en œuvre d'une offre de logement social.

En son sein siègent en effet des représentants des cinq fédérations, regroupant les offices publics de l'habitat (FOPH), les entreprises sociales pour l'habitat (FESH), les sociétés coopératives d'Hlm (FCoop), les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété (SACICAP) au sein de l'UES-AP et les associations régionales (FNAR), pour un total de quelque 600 organismes pour un peu plus de cinq millions de logement sociaux.

L'USH dispose également d'une filiale et de structures œuvrant de façon mutualisée à la formation et à la professionnalisation des personnels du secteur du logement social.

Par ses missions et son activité, l'USH en tant que « fédération de fédérations » dispose d'une large influence comme en témoigne notamment l'organisation de son congrès annuel qui attire plus de 20 000 visiteurs, près de 400 exposants, près de 80 journalistes, et auquel participent nombre de responsables politiques nationaux ou locaux et d'experts. En 2023, l'Union a par ailleurs réalisé 22 publications, formulé 122 propositions d'amendements<sup>1</sup> sur des textes en lien avec le secteur du logement et traité près de 3 500 questions<sup>2</sup> juridiques posées par les organismes Hlm adhérents.

Sa représentativité et sa notoriété, dépassent les spécificités des différentes fédérations. En s'appuyant sur une gestion fortement intégrée, elles en font plus largement un acteur institutionnel majeur du logement.

*Un cadre conventionnel enrichi et à parfaire en matière de politique publique de logement pour une meilleure lisibilité de son activité*

L'USH bénéficie de concours financiers publics à hauteur de près de 10,5 M€ par an, financés par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) sur la base de la convention actuellement en vigueur (2022 à 2024) ; elle fixe des objectifs très généraux en

---

<sup>1</sup> 181 en 2022

<sup>2</sup> Près de 5000 en 2022 ;

matière de contributions de l'USH à la mise en œuvre des orientations de la politique publique du logement. La DHUP, malgré sa qualité de pilote de la politique du logement, ne mène toutefois pas un dialogue stratégique avec l'USH.

Le conventionnement triennal avec l'État, via la CGLLS, a fait l'objet d'améliorations formelles notables depuis 2019, avec notamment une plus grande précision des axes d'action conventionnés, dont le nombre reste néanmoins élevé. Pour autant, ce dispositif contractuel, dont le triennat se clôt en 2024, demeure nettement améliorable, notamment en ce qui concerne les modalités des comptes-rendus qualitatifs.

Si le compte-rendu d'emploi formel de la subvention constitue un progrès par rapport au précédent contrôle de la Cour, les « priorités » fixées, augmentées au fil du temps, apparaissent trop nombreuses et insuffisamment hiérarchisées. Elles sont par ailleurs mal articulées avec le niveau régional (FNAR). L'affectation des ressources issues de la subvention aux différents axes de la convention triennale n'est par ailleurs pas précisée, même sous forme de fourchette, mais constatée *a posteriori* dans des budgets prévisionnels annuels par axe. Ce compte-rendu est de surcroît peu lisible au niveau agrégé et peu documenté d'un point de vue qualitatif, faute de synthèse et de formulation stratégique quant à la mission subventionnée.

La prochaine convention, à laquelle il est prévu d'intégrer de nouveaux sujets (hébergement d'urgence, développement durable) doit ainsi être l'occasion de mieux définir les priorités, assorties d'objectifs chiffrés, et d'en renforcer le suivi, sous le contrôle partagé de la CGLLS et des administrations concernées, au premier chef desquelles, la DHUP.

### *Une clarification des règles de fonctionnement de l'association avec des marges de progression en matière de contrôle interne.*

Au regard des observations et des recommandations formulées lors du précédent contrôle de la Cour, l'USH a rénové ses statuts et son règlement intérieur pour les adapter aux évolutions du secteur. Elle a également engagé des réformes structurelles sur la base d'un diagnostic établi dans le cadre d'un plan de performance initié en 2019. Cette démarche lui a permis de dresser un plan d'économies de ses dépenses de fonctionnement, d'optimiser ses recettes commerciales et celles des cotisations de ses adhérents, dans le contexte de la réduction du loyer de solidarité et du regroupement des bailleurs sociaux (encouragé par la loi ELAN).

Les questions de gouvernance, de cadre budgétaire, de gestion des ressources humaines (plus de 200 salariés) et de contrôle interne avec budget de plus de 36 M€ en 2023, pour ne citer que les plus significatives, ont fait l'objet de changements notables.

La situation financière de l'Union est satisfaisante voire confortable. Les recettes commerciales annuelles issues de l'organisation du congrès (environ 7 M€) et des prestations commerciales (environ 1 M€) permettent de compléter le financement des actions relevant de la convention avec la CGLLS et de maintenir une trésorerie équivalente à sept mois de dépenses.

Le maintien d'une gestion du personnel unifiée avec quatre des fédérations adhérentes repose sur un cadre contractuel unique. Toutefois, les mises à disposition de personnel auprès des fédérations, imposent une constante rigueur de gestion et ne sont pas totalement exemptes de risques financiers.

Les relations entre l'USH et les fédérations, désormais mieux formalisées, participent à une transparence accrue des flux financiers avec elles, au travers des conventions annuelles

contractées pour les fonctions support de l'USH assurées notamment par les directions des affaires financières, des ressources humaines et du numérique.

Le contrôle interne mis en place répond globalement aux besoins d'une structure de cette taille. Il reste néanmoins à le renforcer et à mieux le formaliser, eu égard à la relative complexité de l'organisation, ainsi qu'à l'importance des enjeux traités sur le fond.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : (DHUP, CGLLS, USH) Dès le stade de la feuille de route, à partir des grands thèmes pérennes et des priorités ministérielles, définir de façon plus claire et précise les orientations, axes et objectifs quantitatifs et qualitatifs, permettant la conclusion d'une convention à l'appui de la subvention publique.

**Recommandation n° 2.** (USH, DHUP, CGLLS) : Renforcer les modalités de suivi de la convention, en simplifiant et en sécurisant la restitution financière, et en développant les moyens de suivi des actions et l'appréciation des résultats obtenus.

**Recommandation n° 3.** : (USH) Poursuivre et approfondir la démarche de contrôle interne, notamment en généralisant la formalisation des procédures.

## INTRODUCTION

Acteur historique et institutionnel du secteur du logement social, l'USH regroupe l'essentiel de ses acteurs au travers des cinq fédérations adhérentes.

Financée par ses adhérents et bénéficiant par ailleurs d'un financement public de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), elle dégage également de son activité commerciale, principalement l'organisation de son congrès annuel, un excédent qui lui permet de disposer d'une situation financière sécurisée.

Son budget s'élève ainsi, en 2023, à 37,5 M€, dont 10,4 M€ de contribution publique et 12,5 M€ de cotisations.

Structure atypique, portant les intérêts communs des différentes composantes historiques du mouvement du logement social, elle veille à préserver une cohésion globale de ce secteur grâce notamment à la réalisation d'études de référence, à la production de services (notamment juridiques) aux fédérations, et à un dispositif intégré de gestion du personnel. Elle gère un effectif total de plus de 200 collaborateurs, dont 70 sont mis à disposition des fédérations d'organismes HLM.

Émanation du mouvement HLM fondée sur un statut associatif, l'USH n'en est pas moins un acteur essentiel pour les pouvoirs publics. Le financement par la CGLLS et le conventionnement associé lui permettent d'orienter et de suivre les études et les actions menées avec les fédérations et leurs adhérents. L'action de l'Union se caractérise notamment en 2023 par 22 publications<sup>3</sup>, la rédaction de 122 propositions d'amendements<sup>4</sup> sur des textes en lien avec le secteur du logement, l'organisation de 20 journées professionnelles et *webinars* et le traitement de près de 3500 questions<sup>5</sup> juridiques posées par les organismes Hlm. L'Union a également entretenu des partenariats avec plus de 200 organisations en 2022 et 2023.

L'USH conserve une réelle indépendance, manifestée à travers de ses prises de position publiques, et relayée dans ses actions de défense des intérêts du secteur auprès des pouvoirs publics, au niveau national comme européen.

Durant la période examinée, l'USH a su s'adapter aux évolutions du contexte juridique et institutionnel. Organisation fortement intégrée, l'Union développe une activité d'intérêt général en coopération et avec le soutien financier de l'État. Elle a mis en œuvre un plan de performance en réponse aux nouveaux enjeux du secteur.

Après avoir présenté l'organisation de l'USH dans l'environnement du secteur du logement social (I), le rapport traite de ses activités de promotion et d'études, financées notamment par l'État (II) dans un cadre rénové de gestion pour répondre au nouveau contexte institutionnel (III).

---

<sup>3</sup> 19 en 2022.

<sup>4</sup> 181 en 2022

<sup>5</sup> Près de 5 000 en 2022 ;

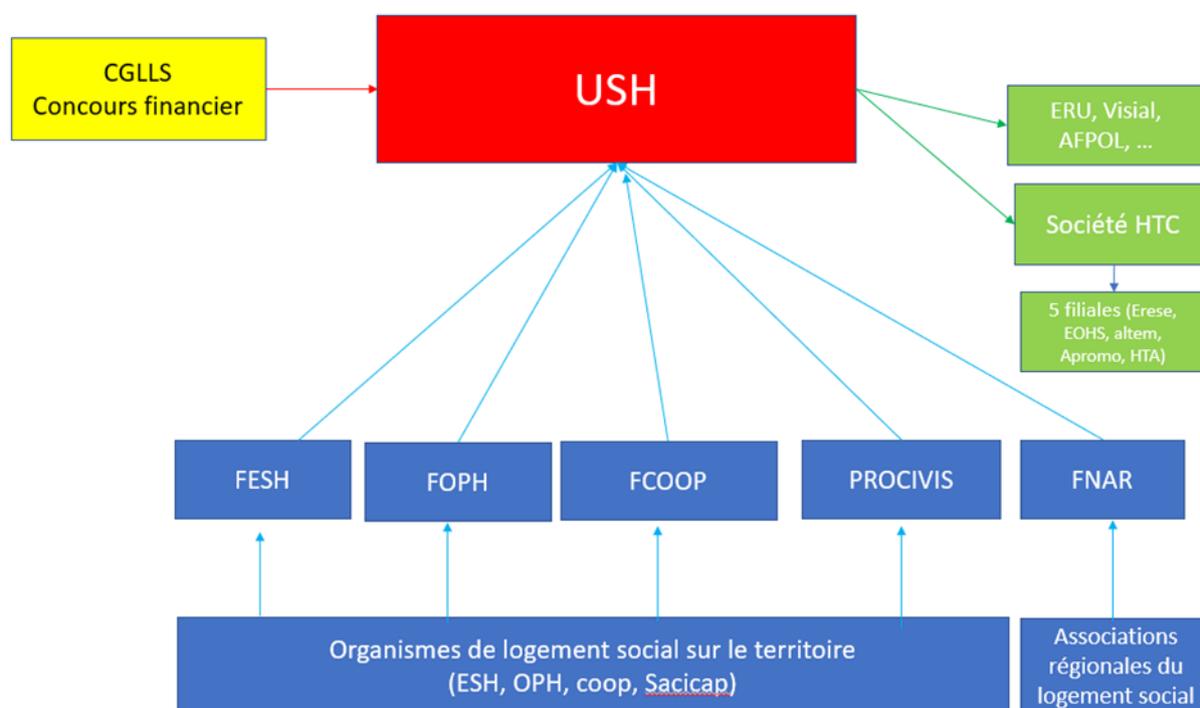
# 1 UNE ORGANISATION INTEGREE DES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL

Créée en 1929 sous le nom d'Union nationale des fédérations d'organismes Hlm, l'Union sociale pour l'habitat (USH) est une association relevant de la loi de 1901 relative au contrat d'association. Elle est administrée par un Comité exécutif de quarante membres où siègent des représentants des fédérations adhérentes. Ces dernières au nombre de cinq sont celles des offices publics de l'habitat (FOPH), des entreprises sociales pour l'habitat (FESH), des sociétés coopératives d'Hlm (FCoop), les Sacicap (UES-AP) et des associations régionales (FNAR) qui représentent 593 organismes pour près de cinq millions de logement sociaux et quelque onze millions de locataires.

Représentant la quasi-totalité du secteur du logement social, l'USH regroupe des fédérations qui correspondent à des familles d'organismes Hlm différentes, chacune étant le résultat d'une histoire et d'une culture spécifiques liées au développement des fonctions sociales de l'État en France.

L'USH dispose également d'une filiale et de structures œuvrant à la formation et à la professionnalisation des organismes comme en témoigne l'illustration ci-après.

Graphique n° 1 : schéma simplifié de l'écosystème de l'USH



Source : Cour des comptes

L'USH a une vocation large, œuvrant dans les domaines de l'habitat, de l'urbanisme, de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire, ainsi que de la lutte contre le changement climatique.

Conformément à la déclaration de principes du mouvement Hlm tels que définis en annexe de ses statuts<sup>6</sup>, elle concourt aux missions suivantes :

- *La représentation nationale du mouvement du logement social auprès des pouvoirs publics, des milieux professionnels, des médias et de l'opinion publique, dont elle est le porte-parole. L'Union intervient lors de l'étude et la discussion des projets de loi. Elle propose des amendements et participe aux auditions. Elle joue un rôle important dans le champ réglementaire et participe au sein des instances en matière de politique du logement au niveau national et prend part au débat communautaire au sein de l'Union européenne. Elle développe des partenariats avec les élus locaux, des associations et les habitants. Le Congrès Hlm annuel marque le temps fort d'expression du mouvement Hlm.*
- *Information, assistance et conseil auprès des associations, des membres et des organismes afin de faciliter leurs activités et développer leurs compétences.*
- *Réflexion analyse et étude pour produire des outils de communication et de décision pour les organismes Hlm, des analyses économiques et financières du secteur du logement social et des enquêtes dont les résultats sont communiqués aux membres. Les experts de l'USH assurent par ailleurs le suivi des textes législatifs et réglementaires et évaluent leur incidence sur le secteur du logement social.*

Au vu de ses missions et de son activité, l'USH en tant que « fédération des fédérations » dispose d'une influence considérable avec l'organisation de son congrès annuel, qui draine plus de 20 000 visiteurs, près de 400 exposants, près de 80 journalistes, et auxquels participent nombre de responsables politiques nationaux ou locaux et d'experts.

Sa représentativité et sa notoriété, dépassant les spécificités des différentes fédérations par une gestion fortement intégrée, en font un acteur institutionnel essentiel dans l'univers du logement, dont l'action est relayée par ses filiale ou associations.

## **1.1 Une représentativité quasi-exhaustive d'un univers composite**

Aux termes de l'article 1 de ses statuts, les adhérents de l'USH sont formellement les fédérations d'organismes.

L'USH a donc pour objet principal de représenter les organismes adhérents à ces fédérations et structurés en deux catégories (article 2 des statuts) :

- Membres titulaires :
  - Associations ou unions régionales adhérentes à la FNAR
  - Coopératives HLM

---

<sup>6</sup> Cf les six principes qui y figurent : le logement est un droit fondamental ; la mixité sociale est une condition à la cohésion sociale ; la transition écologique, rendre possible les parcours résidentiels ; l'accessibilité sociale à la propriété, l'innovation.

- OPH
- SA d'HLM
- Sacicap
- SEM agréées au titre de l'art. L. 481-1 du CCH
- Sociétés de ventes HLM
- Membres associés :
  - Les groupes d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1 du code de la construction et de l'habitation
  - Les organismes agréés pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées : organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'opérations, ceux agréés pour l'ingénierie sociale, financière et technique, ceux agréés pour l'intermédiation locative et la gestion locative sociale, sous réserve de l'accord unanime de la conférence des présidents.
  - Les autres acteurs (fondations, associations d'habitants...) participant au logement des ménages modestes et à la promotion du logement social, sous réserve de l'accord unanime de la conférence des présidents.

Ce regroupement des principales fédérations d'acteurs permet à l'USH d'assurer une représentation quasi exhaustive du secteur du logement social, sur la base d'un modèle économique associant aux contributions des adhérents un partenariat avec l'État ainsi qu'une activité de services et de communication.

### 1.1.1 Les fédérations adhérentes

L'Union sociale pour l'habitat regroupe cinq fédérations d'organismes œuvrant dans le champ du logement social. Quatre fédèrent des organismes Hlm selon leur statut (fédérations « statutaires »), tandis que la cinquième regroupe des associations régionales d'organismes Hlm, chaque organisme ayant généralement une double appartenance à une fédération statutaire et à une association régionale, répondant ainsi à une logique à la fois historique et territoriale.

Héritière d'histoires distinctes du mouvement du logement social, les fédérations « statutaires » conservent de fortes spécificités, défendant leur modèle et les intérêts de leurs adhérents. La FNAR, créée dans les années 80, prolonge une histoire ancienne de regroupements locaux d'acteurs, et se définit comme une entité de coordination.

Dans ce paysage, les fédérations des OPH et celle des ESH constituent, au regard de leur place dans l'histoire du logement social, comme du nombre de logements qu'elles rassemblent, les deux « poids lourds » de l'Union.

#### 1.1.1.1 La fédération des Offices Publics de l'Habitat (FOPH)

La fédération des Offices Publics de l'Habitat (FOPH) regroupe, sur l'ensemble du territoire métropolitain, tous les OPH, soient 178 offices, 19 sociétés de coordination (SC)<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup> La loi Elan a prévu deux formes de restructuration pour les organismes HLM gérant moins de 12 000 logements : la fusion ou la création d'une société de coordination.

ainsi que neuf SEM agréées logement social, issues de transformation d'OPH (Cf. §1.2.2.2.). Les offices publics de l'habitat gèrent un parc d'environ 2,2 millions de logements.

Figure majeure du « mouvement HLM » la FOPH représente les offices publics, dont l'histoire est étroitement liée à celle des politiques urbaines des collectivités locales. Elle est confrontée, depuis 2017, à des évolutions structurelles (cf. *infra*).

#### 1.1.1.2 La fédération des entreprises sociales pour l'habitat (FESH)

La Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (FESH) regroupe l'ensemble des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, ou entreprises sociales pour l'habitat, soient 174 sociétés gérant 2,2 millions de logement.

#### 1.1.1.3 La fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm (FCoop)

La fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm regroupe 162 sociétés coopératives d'HLM, issues de l'économie sociale, qui développent principalement l'accession sociale à la propriété, mais gèrent également un parc locatif, d'environ 200 000 logements, qui s'est accru avec l'adoption du statut de coopératives par d'anciens OPH (cf. *infra* § 1.2.1). Les coopératives HLM mettent en avant leur capacité d'innovation, notamment dans la promotion de la formule des offices fonciers solidaires (cf. *infra*).

#### 1.1.1.4 Procivis, les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (Sacicap)

Procivis regroupe 46 sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (Sacicap)<sup>8</sup>, dont la mission est d'aider les accédants à la propriété et les propriétaires occupants modestes, soient principalement des bénéficiaires de prêts à taux zéro (PTZ). Elles promeuvent notamment le dispositif de location-accession.

#### 1.1.1.5 Une représentation régionale : la FNAR

La fédération des associations régionales a une position singulière au sein de l'USH. Regroupant les OLS sur une base régionale et non statutaire, elle ne contribue pas au financement de l'union, puisque ces adhérents y cotisent déjà via leurs fédérations statutaires. Elle perçoit en revanche un financement annuel de l'Union, de 5 M€, qui représente

---

<sup>8</sup> Les SACICAP sont issues des sociétés de crédit immobilier dont le rôle était, jusqu'à la fin des années 1970 la distribution de prêts à l'accession sociale à la propriété. Cette distribution ayant été banalisée, elles conservent une activité de promotion. Elles conservent l'obligation d'utiliser une partie de leurs résultats pour des missions sociales liées à l'habitat.

nationalement un tiers environ des budgets de toutes les associations régionales de l'ordre de 15 M€<sup>9</sup>.

La FNAR rassemble ainsi les acteurs locaux de chaque famille, auxquels s'ajoutent souvent les entreprises publiques locales (EPL) agréées pour l'activité de logement social, pour organiser les contacts avec les acteurs locaux.

### 1.1.2 Une représentation quasi intégrale du secteur

Ce large regroupement n'est cependant pas totalement exhaustif au regard de l'ensemble des acteurs du secteur du logement social.

Ainsi, la famille des organismes relevant de la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), regroupés au sein de différentes structures, n'est pas affiliée à l'USH. Cette filière, reposant sur de nombreux acteurs associatifs, est regroupée au sein de différentes fédérations<sup>10</sup>.

De même, la fédération des entreprises publiques locales, qui réunit les sociétés d'économie mixte (SEM) et les entreprises publiques locale (EPL) n'est pas membre de l'USH. Par conséquent, les SEM ou EPL du secteur n'y sont représentées que via leur adhésion à une association régionale, ou une ré-adhésion à la FOPH pour les OPH ayant changé de statut (Cf. § 1.2.2.2). La FEPL recense, au 1<sup>er</sup> juin 2023, 127 adhérents intervenant dans le secteur de l'habitat<sup>11</sup>, dont certains acteurs importants. Les SEM de logement social géraient, en 2022, 6,18% du parc métropolitain, ce chiffre ayant progressé de plus d'un point depuis 2018<sup>12</sup>, au détriment des OPH<sup>13</sup>.

Le développement d'offices fonciers solidaires (OFS) qui pratiquent le BRS (bail réel solidaire), s'est structuré largement autour des organismes Hlm qui représentent 2/3 des organismes agréés OFS. Pour faciliter les échanges avec les autres acteurs concernés (collectivités locales, Établissements Publics Fonciers, SEM...) une association (Foncier Solidaire France) dont la fédération des coopératives HLM assure le secrétariat a été créée en 2021.

---

<sup>9</sup> La différence étant constituée d'environ 10 M€ de cotisations.

<sup>10</sup> Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL), Solidaires pour l'habitat (SOLIHA), Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO), Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes (UNAHJ).

<sup>11</sup> Dont 125 SEM et 2 SPL, pour un CA total de 5 Mds€, et 8 % du nombre de logements (soit environ 430 000 logements France entière).

<sup>12</sup> Données du [répertoire du parc locatif social](#) (RPLS)

<sup>13</sup> La part du parc géré par des OPH est passée sur la même période de 47,4 à 44,65 % (source RPLS). Le changement de statut pour adhérer à la fédération EPL est assez simple. Une équipe dédiée de la fédération accompagne le futur adhérent et aide à formaliser les statuts et le pacte d'actionnaires.

### 1.1.3 Le modèle économique

L'activité de l'USH, tournée vers les relations institutionnelles, la réalisation d'études, et la prestation de services à ses adhérents, repose sur la mobilisation de recettes issues, en trois tiers inégaux, de cotisations, de subventions publiques, et de produits d'une activité de nature commerciale, notamment l'organisation du congrès annuel.

Les cotisations versées par les membres, soit 12,2 M€<sup>14</sup> représentent un tiers des recettes, dont près de 11 M€ acquitté par les deux plus grosses fédérations, la FOSH et la FEPH.

L'USH perçoit par ailleurs une subvention publique dont le principe est prévu par la loi<sup>15</sup>, versée par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)<sup>16</sup>. Le montant de cette subvention a été de 10,48 M€ par an durant chaque année de la période examinée.

Le reste des recettes, pour un peu plus de 12 M€ provient des excédents dégagés par les activités commerciales de l'union, dont le congrès annuel pour environ 7 M€, et de diverses refacturations de charges aux fédérations et à d'autres structures partenaires (environ 4 M€), pour mise à disposition de personnels et prestations de services.

Une part majoritaire de ces ressources est, directement ou indirectement, assise sur la base des loyers acquittés par les locataires du logement social. C'est en effet le cas des cotisations des fédérations, constituées d'un pourcentage sur l'ensemble des loyers ou des recettes d'accession, dont une partie est reversée à l'USH, mais aussi du versement de la CGLLS, dont le financement repose essentiellement sur des cotisations calculées sur la même assiette.

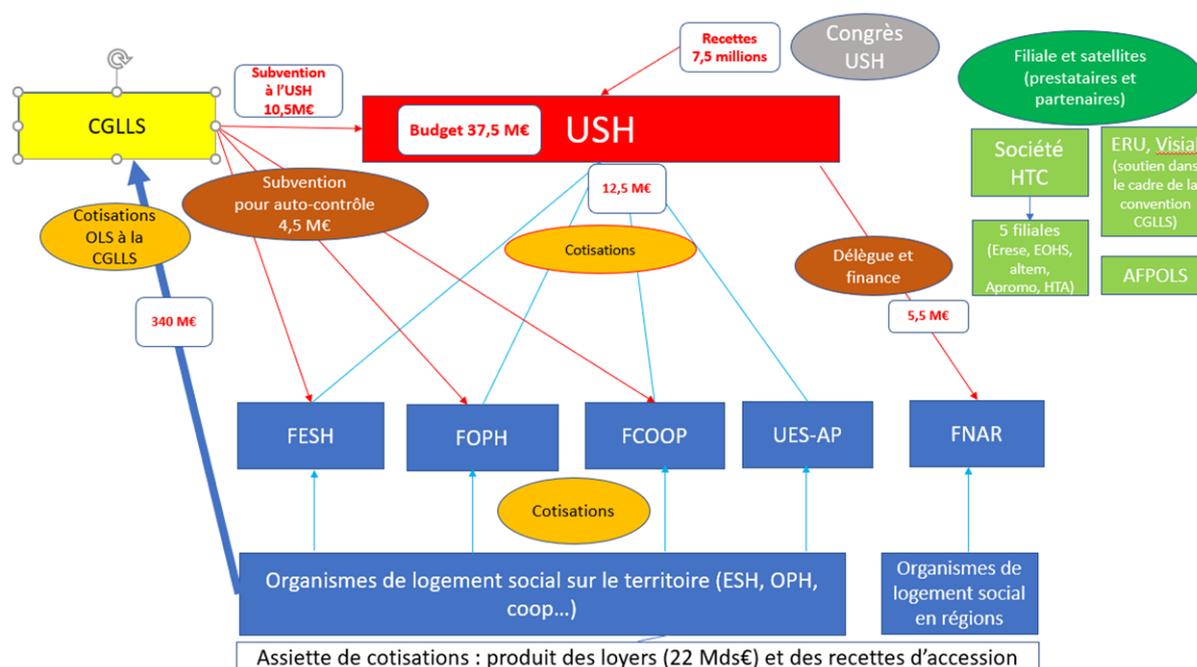
---

<sup>14</sup> Chiffres 2022

<sup>15</sup> Aux termes de l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation : « [la CGLLS] *concourt, par ses participations aux frais de l'union et des fédérations groupant les organismes d'habitations à loyer modéré et aux frais de la fédération groupant les sociétés d'économie mixte, à assurer leur meilleur fonctionnement, la coordination de leurs activités, leurs investissements pour le développement des actions en faveur du logement social, en particulier la prévention des difficultés des organismes* »

<sup>16</sup> La CGLLS est un établissement public administratif aux multiples missions, dont la première, historiquement, est de se porter garant des prêts accordés aux bailleurs sociaux par les Fonds d'épargne (alimentés par le livret A) de la Caisse des dépôts et consignations. S'y ajoutent les missions d'appui à la restructuration des bailleurs sociaux en difficultés, de soutien aux regroupements d'organismes de logement social, de modernisation du secteur et d'encouragement à ses innovations (via le fonds spécial pour l'innovation)

Graphique n° 2 : principaux flux financiers associés à l'USH



Source : Cour des comptes

## 1.2 Un contexte évolutif, des équilibres complexes

Le contexte mouvant des relations avec l'État a marqué l'histoire récente de l'Union : fin 2017, alors que le projet de loi de finances en débat au Parlement prévoyait une réduction massive des dépenses d'APL pour les locataires HLM compensée par les organismes de logement social (RLS) et une hausse du taux de TVA<sup>17</sup> applicable au logement social, fut ainsi signée entre l'État et la FESH un protocole prévoyant une baisse progressive de la dépense d'aide au logement dans le secteur social. Rejeté par l'USH, ce protocole a été suivi d'une « clause de revoyure » portant des mesures d'accompagnement et un calendrier de réexamen, négociée et signé par l'USH et l'ensemble des fédérations. S'en est suivi une réforme structurelle majeure et le regroupement des OLS pour atteindre une taille critique, affectant durablement le secteur et ses acteurs.

L'organisation confédérale doit par ailleurs composer avec des différences notables d'intérêts et sensibilités entre les acteurs du logement social, dans un contexte marqué par des évolutions juridiques, des évolutions de leurs périmètres respectifs ou de leurs équilibres internes, à travers des changements de statuts ou l'émergence de problématiques nouvelles. L'Union a également connu durant la période un contentieux d'une ampleur significative relatif à la représentation des bailleurs d'outre-mer.

<sup>17</sup> La loi de finances initiale pour 2018, créant la réduction de loyer de solidarité, a également relevé le taux réduit de la TVA applicables aux opérations de logements locatifs sociaux, de 5,5 à 10 %.

### 1.2.1 La réduction de loyer de solidarité

Introduit par la loi de finances pour 2018, le dispositif de la réduction de loyer de solidarité (RLS) impose aux bailleurs l'application aux locataires du parc social – sous condition de ressources – d'une remise sur le loyer acquitté par le locataire, sans toutefois diminuer le montant contractuel du loyer prévu dans le bail. Par ailleurs, l'aide personnelle au logement (APL) des locataires concernés a été diminuée de manière à ce que la baisse de l'aide soit comprise entre 90 et 98% de la RLS<sup>18</sup>.

Pour les bailleurs, cette mesure entraîne une diminution de leurs recettes locatives et, partant, de leur capacité d'autofinancement, face à laquelle les postures ont été distinctes entre les familles statutaires d'organismes, en fonction de leur modèle économique et financier.

En diminuant l'assiette des recettes locatives, sur laquelle sont assises les contributions des OLS à leurs fédérations et à l'USH, cette réforme a également conduit l'USH et les fédérations à engager une révision du mode de calcul des cotisations. Cette évolution, qui s'est inscrite dans le cadre d'un plan de performance global incluant des mesures d'économies et de rationalisation (cf. § 3), a également contribué à maintenir la cohésion de l'Union, en préservant les ressources destinées aux fédérations.

### 1.2.2 Les regroupements d'OLS et leurs conséquences

Les dispositions de la loi Elan imposant un regroupement des plus petits OLS afin d'atteindre une taille critique, en recourant à la création de nouvelles entités, groupes ou société de coordination. Indirectement, cette règle a par ailleurs incité à des changements de statuts.

#### 1.2.2.1 La création des groupes et sociétés de coordination

En dehors des fusions, deux types de structures permettent de mettre en œuvre le regroupement d'OLS prévu par la loi Elan<sup>19</sup>.

- Le groupe d'organismes de logement social, prévu à l'article L. 423-1-1 du Code de la construction et de l'habitation, est un ensemble de sociétés comportant majoritairement des organismes mentionnés aux mêmes articles L. 411-2 et L. 481-1, lorsque l'un d'entre eux ou une autre société contrôle directement ou indirectement les autres ;
- La société anonyme de coordination d'habitations à loyer modéré, créée par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 et codifiée aux articles L. 423-1-1 et R. 423-86 du Code de la construction et de l'habitation<sup>20</sup>, qui doit faire l'objet d'un

<sup>18</sup> Cour des comptes, « [La conception et la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité \(RLS\)](#) », référé, décembre 2020

<sup>19</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>20</sup> Articles modifiés par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi « Elan », et le décret n°2019-911 du 29 août 2019.

agrément, et est chargée d'un projet collectif de groupe HLM et exercera en premier lieu un rôle de pilotage stratégique du groupe.

Ces nouvelles structures, dont le rôle de consolidation et de conseil se développe, disposent du statut de membres associés au sein de l'USH.

### 1.2.2.2 Les changements de statut des OPH

Les offices publics de l'habitat connaissent un mouvement de transformation de leur statut vers celui de coopérative ou d'entreprises publiques locales.

Ces changements de statut obéissent au souhait de préserver une autonomie face à deux évolutions juridiques<sup>21</sup>.

- La règle résultant de la loi MAPTAM, imposant le transfert des OPH aux EPCI, impliquant des fusions dans les EPCI auxquels plusieurs OPH sont rattachés<sup>22</sup>,
- L'obligation de fusion à laquelle sont astreints par la loi Elan<sup>23</sup> les OPH, ESH, afin d'atteindre un seuil de 12 000 logements, alors que les EPL ne sont soumis qu'à un seuil de chiffre d'affaires plus souple<sup>24</sup>.

Ces abandons du statut d'OPH affectent les équilibres internes à l'USH, différemment selon qu'ils s'effectuent vers une forme coopérative ou d'entreprise publique locale.

### 1.2.2.3 Une perte de recettes pour la Fédération des OPH

Les transformations en coopératives sont globalement neutres pour l'USH, les organismes demeurant dans le périmètre confédéré. En revanche, la fédération des OPH subit une perte nette d'adhérents, au profit de la fédération des coopératives. Elle déplore que l'USH ait accepté sans s'y opposer de tels transferts, qui relèvent toutefois de la liberté des organismes et des élus. Tirant les conséquences de cette évolution, la FOPH a retenu le versement d'une partie des cotisations destinées à l'USH, pour un montant de 200 000 € en 2022 puis de 243 000 € en 2023, sur la base de son estimation de la perte subie au profit des coopératives. Cette situation a conduit l'USH à constater pour chaque exercice une provision de même montant, représentant en 2023 environ 2 % du total des cotisations (12,4 M€ en 2023).

En 2024, la FOPH a voté une nouvelle retenue d'un montant équivalent, ce qui conduira l'USH à augmenter une nouvelle fois sa provision.

Cette situation, illustre les potentielles conséquences et fragilités des recompositions résultant d'évolutions structurelles.

---

<sup>21</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>22</sup> À l'exception des OPH communaux de la métropole du grand Paris.

<sup>23</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

<sup>24</sup> Soit 40 M€ de CA moyen sur trois ans, toutes activités confondues. Les SEM dont le logement social n'est pas l'activité principale ne sont pas non plus soumises à l'obligation de regroupement.

#### 1.2.2.4 Des bailleurs hors fédération statutaire, mais adhérents d'associations régionales

Les transformations en EPL affectent en revanche l'union, puisque la fédération des entreprises publiques locales (FEPL), qui rassemblent les SEM ou EPL de différents secteurs d'activité, n'est pas adhérente à l'USH. Cette évasion est cependant tempérée grâce à la faculté ouverte par la FOPH, après modification statutaire, d'une réadhésion des EPL, qui ont ainsi une double appartenance. Une telle ré-affiliation légitime le maintien du bénéfice des services de l'USH au profit du bailleur concerné, grâce au maintien de sa contribution financière.

En revanche, l'absence d'une telle ré-affiliation, et donc de cotisation à l'USH, engendre des situations difficiles. Par son appartenance à une association régionale (AR), de telles EPL ex-OPH conservent un lien avec celle-ci et donc le bénéfice de ses services. Cette situation a conduit à envisager des procédures d'exclusion de ces bailleurs par leur association régionale. En pratique, sur onze situations identifiées comme problématiques, quatre ont été régularisées par une ré-adhésion à la FOPH, mais une seule exclusion a été prononcée.

### 1.2.3 L'émergence de nouveaux acteurs

Le développement rapide du modèle des baux réels solidaires (BRS), porté par des offices fonciers solidaires (OFS), constitue également un champ nouveau dans l'écosystème complexe de l'accès social au logement.

Initialement prévu pour être porté dans des OFS *ad hoc*, la loi Elan a étendu aux organismes de logements sociaux la capacité à créer un OFS. Si les coopératives se sont rapidement emparées du modèle, de nombreux bailleurs ont également rejoint la communauté naissante de ces offices, également composée de collectivités locales et d'établissements publics fonciers.

La fédération des coopératives assure le secrétariat du réseau des OFS de toutes natures qui regroupe les diverses catégories d'acteurs (CL, EPF, bailleurs). La question d'une association de l'USH à ce réseau est ouverte.

L'USH accueille déjà les OFS portés par des bailleurs sociaux en qualité de membres associés<sup>25</sup>. Elle a constitué un réseau métier des OFS-HLM.

### 1.2.4 La représentation de l'outre-mer

La représentation du logement social ultra-marin présente des particularités, liées notamment à une présence importante de sociétés d'économie mixte (SEM), et à des modalités d'affiliation spécifiques.

Historiquement, le logement social outre-mer a reposé sur des sociétés d'économie mixte ou des sociétés immobilières<sup>26</sup>, les organismes HLM constitués d'ESH étant minoritaires.

---

<sup>25</sup> Suite à l'actualisation des statuts de l'USH avec la distinction entre les membres titulaires et associés.

<sup>26</sup> Notamment les SIC, dont l'actionnariat a été transféré de l'AFD à la Caisse des dépôts, sauf en Nouvelle Calédonie.

Après la création de la Fnar dans les années 80, les OLS ultra-marins ont également souhaité disposer d'une représentation propre, qui s'est constituée sous la forme de l'association des organismes d'HLM d'outre-mer, créée en 1998, et accompagnée et soutenue par l'USH, pour représenter les bailleurs sociaux des outre-mer. Elle a pris en 2002 la dénomination d'union sociale pour l'habitat outre-mer (Ushom).

L'Ushom regroupait jusqu'en 2020 douze organismes de logement social (sur 28 organismes présents en outre-mer), quasi exclusivement sous statut de société anonyme (ESH)<sup>27</sup>. Dans la même période, se sont constituées localement des associations régionales des maîtres d'ouvrages sociaux (Armos) associant, par territoire, ESH et EPL qui y sont majoritaires.

En 2017, après un changement de direction à l'Ushom, des divergences sont apparues, concernant notamment la représentativité de l'USH pour les outre-mer ou l'absence de compte-rendu de l'utilisation de subventions, conduisant finalement à un double contentieux civil et pénal, non clos à ce jour<sup>28</sup>.

Dans ce contexte dégradé, les bailleurs ultra-marins restent adhérents à leurs fédérations statutaires, ainsi qu'aux Armos (y compris les SEM), ce qui leur permet de bénéficier en qualité de membres associés, de l'affiliation à l'USH et de ses services. Dans le cadre d'un partenariat avec la FEPL, l'USH anime l'action professionnelle (formation, expertise), la FEPL assurant la mission d'auto-contrôle<sup>29</sup>.

L'USH dispose quant à elle toujours d'un directeur et d'une chargée de mission à l'outre-mer, rattachés à la délégation générale.

L'USH a interrompu tout financement de l'Ushom depuis 2020, cette dernière restant néanmoins subventionnée par la FESH.

### 1.3 Une gouvernance interne qui préserve les équilibres

Composée avec des adhérents divers par leur histoire, leur modèle juridique et économique et leurs sensibilités, l'USH a su développer un modèle intégré de représentation du mouvement du logement social par une organisation intégrée en termes d'organigramme, de personnel et de regroupement immobilier.

#### 1.3.1 Une organisation statutaire reflétant la diversité des adhérents

Son objet statutaire lui permet notamment de représenter le secteur du logement auprès des pouvoirs publics pour le compte de ses adhérents. Des travaux de réflexion sont réalisés en

---

<sup>27</sup> Source : site internet Ushom et rapport d'activité Ushom 2019

<sup>28</sup> Une description des relations avec l'Ushom et des différents contentieux est présentée en **Erreur ! Source du r envoi introuvable.**

<sup>29</sup> L'autocontrôle exercé au sein de chaque fédération, assure le suivi des situations financières des OLS et constitue un dispositif d'alerte interne sur ces situations.

lien avec des instances nationales, européennes et internationales, développant ainsi des collaborations. Enfin, un appui collectif et individuel est apporté aux membres et aux adhérents dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques qui les concernent, indépendamment des informations apportées régulièrement sur les plans juridiques, fiscale, financier, administratif et organisationnel.

Les statuts ont fait l'objet de modifications comme l'y invitait la Cour dans son précédent contrôle<sup>30</sup>. En juillet 2019 et septembre 2022, ils ont été actualisés (prise en compte du droit au logement et du réchauffement climatique, intégration des évolutions statutaires des fédérations, la déclinaison de 2 catégories de membres<sup>31</sup>) et complétés afin d'être plus lisibles et de faciliter le fonctionnement des instances (convocation par voie numérique, simplification des règles des pouvoirs au sein du comité exécutif, élargissement et féminisation de ce dernier). Le règlement intérieur a également été adapté pour le rendre cohérent avec les statuts et pour préciser des points de fonctionnement<sup>32</sup>.

L'assemblée générale, composée de 13 représentants de chacune des fédérations, se réunit au moins une fois par an pour délibérer sur le rapport d'activité et le rapport financier.

La gouvernance de l'USH s'articule autour du comité exécutif (CE), instance de décision composée de six à huit délégués de chacune des fédérations membres, désignés par celles-ci, soit plus de la moitié des membres de l'assemblée générale. Il tient au moins huit réunions annuelles.

Aux termes des statuts, sa composition doit atteindre la parité au plus tard en 2024. À ce jour, il est composé de 40 membres, dont 18 femmes. Par sa taille et la fréquence limitée de ses réunions, ce comité ne peut suffire à assurer une gestion opérationnelle. La présidente de l'USH, élue par l'assemblée générale, dirige le CE, assisté de vice-présidents issus de chaque fédération. La directrice générale prépare et exécute les décisions du CE et assure le fonctionnement des services.

### 1.3.2 Une organisation interne centralisée et intégrée

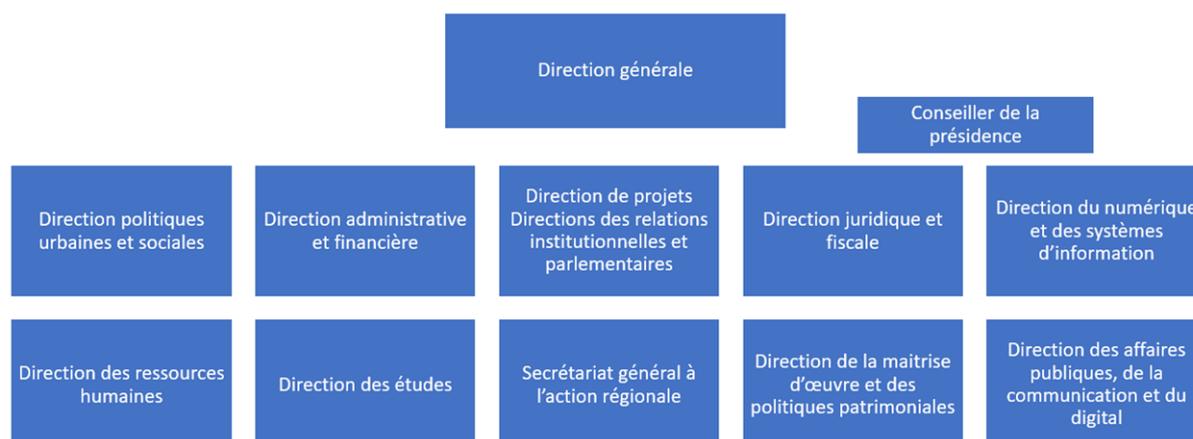
Aux côtés de la délégation générale, pilotée par la directrice générale et regroupant les principaux responsables opérationnels, l'USH est structurée en services fonctionnels, communs avec les fédérations, et départements opérationnels.

- Directions et services de l'USH
  - Direction administrative et financière (DAF)
  - Direction des ressources humaines et des moyens généraux
  - Direction du numérique et des systèmes d'information (DNSI)
- Directions et département opérationnels
  - Direction des politiques urbaines et sociales (DIUS)
  - Direction de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales (DMOP)
  - Direction des études
  - Direction juridique et fiscale
  - Direction des affaires publiques, de la communication et du digital

<sup>30</sup> Recommandation n° 3 : actualiser les statuts de l'USH

<sup>31</sup> Les titulaires et les associés – cf. loi ELAN et la création des groupes HLM.

<sup>32</sup> Tenue de réunion en distanciel.

**Organigramme n° 1 : le comité de direction de l'USH**

Source : USH, organigramme novembre 2023

Une mission affaires européennes, rattachée à la direction générale, et constituée de deux personnes (un chef et une chargée de mission), est présente à Bruxelles.

L'organisation et l'implantation immobilière de l'USH illustrent une forte intégration, garante de la cohésion de la confédération.

La mutualisation de trois des principales directions (DNSI, DAF, DRH) ainsi que du service des moyens généraux<sup>33</sup> témoigne de la symbiose avec les fédérations, concrétisée par le partage de locaux et la gestion des ressources humaines par un unique employeur.

### 1.3.2.1 L'intégration immobilière

L'USH est propriétaire de 6 381 m<sup>2</sup> de bureaux<sup>34</sup> dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, dans deux immeubles, au 4 et au 14 de la rue Lord Byron, à proximité de la place Charles de Gaulle.

Inscrit pour 4,2 M€ de valeur nette au bilan à fin 2022 (10,3 M€ en valeur brute), cet actif est valorisable, en valeur de marché, entre 95 et 127 M€<sup>35</sup>.

Ces locaux constituent également le siège des fédérations membres et de plusieurs organismes liés à l'USH (filiale, associations, ...).

La présence de ces entités partenaires est encadrée par des conventions de prestations, incluant la mise à disposition de surfaces et les services associés. Ces prestations concernent quatorze structures, pour une surface totale mise à disposition de 1 582,7 m<sup>2</sup>, soit environ le quart des surfaces.

<sup>33</sup> Sous l'autorité du DRH.

<sup>34</sup> Y compris caves et parking.

<sup>35</sup> Sur la base de prix au m<sup>2</sup> entre 15 000 et 20 000 € (<https://www.bureauxlocaux.com/prix-marche/bureaux/paris-8>)

Ces mises à disposition donnent lieu à facturation pour un montant total de 2,226 M€ en 2024, soit 1 406 €/m<sup>2</sup>, montant cohérent avec les valeurs de marché du secteur<sup>36</sup> et le niveau de prestations, à savoir le ménage, l'accueil de visiteurs, des travaux de reprographies et mise à disposition de salles de réunion.

L'USH a en revanche réduit sa présence hors de la capitale, et ne dispose plus que d'un bureau à Lyon, dans des locaux loués, et dont la fermeture est envisagée.

Enfin, elle a pris à bail des locaux à Bruxelles pour son antenne auprès de l'Union Européenne.

### 1.3.2.2 Le portage des contrats de travail des fédérations

L'USH propose à ses fédérations adhérentes de lui déléguer la gestion du personnel, qu'elle emploie formellement et leur met à disposition moyennant le remboursement des dépenses correspondantes.

#### **Un cadre de gestion du personnel mutualisé au niveau confédéral**

Les salariés sont régis par un accord collectif<sup>37</sup> interentreprises des structures professionnelles de l'habitat social en date du 26 novembre 2019 qui regroupe les sociétés et associations composant l'unité économique et sociale<sup>38</sup> (UES) à l'occasion d'une volonté de restructurations des branches professionnelles comptant moins de 5 000 salariés.

Cet accord fixe des garanties sociales en matière de dialogue social, d'engagement, de rupture de contrat, de temps de travail, de congés, de santé, de prévoyance et de rémunération.

Un accord collectif de révision relatif au compte épargne temps<sup>39</sup> du 22 juillet 2022 complète le dispositif précité en termes de congés et de départ à la retraite.

Enfin, un accord d'entreprise des structures de l'UES<sup>40</sup> en vigueur depuis le 13 juin 2006 reste d'application pour régler les rapports des salariés au sein des organismes dans lesquels ils sont employés.

Quatre fédérations sur cinq bénéficient de ce dispositif, par lequel l'USH établit les contrats de travail de leurs salariés sur la base de l'accord collectif interentreprise de 2019 précité, et assure la gestion du personnel.

Les rémunérations versées par l'USH sont remboursées dans leur intégralité par les fédérations. L'USH agit, selon ses conseils, comme une direction des ressources humaines mutualisée, de sorte que les fédérations ne disposent pas d'un tel service.

Alors que ce dispositif avait été critiqué par la Cour, qui recommandait de « mettre fin au portage par l'USH des contrats de travail des salariés des fédérations », l'USH estime pour sa part qu'en ayant créé une communauté professionnelle, ce mode d'organisation présente peu

<sup>36</sup> Dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement, le prix moyen des loyers de bureau (hors taxe et hors charge) est de l'ordre de 700 à 800 € par an, dans une fourchette pouvant aller jusqu'à 1 500 € (<https://www.leaseo.fr/infos-marche/75008/> , <https://www.leosquare.com/loyer-bureaux-paris/> )

<sup>37</sup> Document de 23 pages.

<sup>38</sup> 8 signataires et 26 organismes.

<sup>39</sup> Document de 14 pages.

<sup>40</sup> Document de 7 pages.

de risques. Il permet aux salariés de partager des acquis à la taille de la structure (CSE, activités, mutuelle, prévoyance).

Selon l'USH, le risque de co-emploi du fait des mises à disposition entre l'USH et les fédérations peut être écarté. La mise à disposition prévue dans le contrat de travail initial ne présente qu'un risque faible de reconnaissance de co-emploi car il n'y aurait pas de lien de subordination exercé conjointement par deux employeurs. D'autre part, il n'y aurait pas d'immixtion de l'USH dans la gestion économique et sociale de l'entité employeuse (les fédérations).

Les contrats de travail indiquent clairement les relations qui se nouent entre l'USH et les salariés : ces derniers sont « *mis à disposition d'une structure pour une durée de trois ans, renouvelable tacitement* ». Il est également mentionné que « *le salarié est rémunéré par l'USH. Toutes les absences font l'objet d'une autorisation auprès de l'employeur précité et d'une information en cas de maladie* ». Une clause de confidentialité interdit à chaque salarié de « *communiquer des informations de toute nature sur le fonctionnement de l'USH* ».

Enfin, les prestations relatives à la retraite complémentaire et aux contrats de prestations sociales, stipulées dans le contrat de travail, relèvent de l'accord collectif interentreprises des structures professionnelles de l'habitat social conclu le 26 novembre 2019.

À l'occasion des entretiens avec les fédérations concernées, ces dernières ont unanimement souligné leur satisfaction, cette organisation répondant à leurs attentes et étant économe de moyens humains et financiers.

Selon le commissaire aux comptes, le processus de gestion et de contrôle de la refacturation des personnels mis à disposition des différentes fédérations, assuré par une seule personne, le responsable du contrôle de gestion, constitue toutefois un risque jugé « modéré » par les commissaires aux comptes, en cas d'absence imprévue. La pérennité des bonnes pratiques n'est pas assurée dans la mesure où cette fonction n'a pas de suppléant et qu'aucune formalisation écrite des différentes étapes de ce dispositif de refacturation n'est réalisée. Selon l'USH, ce risque a vocation à disparaître en 2024 avec la mise en place d'un module permettant la génération semi-automatique des factures internes à partir du logiciel comptable.

Bien qu'assorti de précautions juridiques, et présentant des avantages indéniables pour les fédérations, ce dispositif de portage salarial demeure atypique. S'il contribue à la symbiose entre les acteurs du logement social, sa mise en œuvre impose une grande rigueur de gestion, et repose sur la stabilité du consensus organisationnel actuel.

La Cour souligne à nouveau les fragilités que recèle ce mécanisme, et les risques potentiels, notamment en termes de responsabilité juridique employeur.

## **1.4 Une place essentielle dans différents rouages du secteur du logement**

Dans son dernier rapport, la Cour avait qualifié l'USH de « quasi-opérateur », soulignant l'ambiguïté de la relation avec la CGLLS et l'État. L'USH demeure un interlocuteur

du secteur du logement, par son implication au sein de multiples instances et par son rôle de prestataire sollicité par les pouvoirs publics. Ses nombreuses interventions vis-à-vis de ses adhérents, des administrations, des ministères, des parlementaires ou des autorités européennes telles que soulignées ci-après, confirment le mandat que son objet statutaire lui confère.

L'USH est en contact régulier avec les administrations centrales, les ministères, le Parlement et les opérateurs de l'État. Elle répond également aux sollicitations des parlementaires à l'occasion notamment des demandes d'auditions, et formule des propositions d'amendements lors de débats parlementaires relatifs aux lois de finances ou aux textes intéressant le logement.

Depuis 2001, l'USH dispose d'une représentation permanente à Bruxelles. Elle y assure une veille législative, dialogue avec les institutions européennes et prend part au débat communautaire. La mission de l'Union à Bruxelles relève de quatre ordres :

- Une veille législative communautaire ;
- Une action de lobbying en direction des instances communautaires ;
- La représentation de l'Union auprès des lobbys et groupes de réflexion sur le logement social européen ;
- Un travail d'analyse et de veille de l'évolution des politiques du logement social dans les états membres, dans le cadre de l'Observatoire européen du logement social.

Enregistrée auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie politique (HATVP) depuis le 23 février 2018, l'USH tient à jour ses fiches d'activités pour les actions de représentation d'intérêts dont elle est à l'origine<sup>41</sup>. Une formation a été dispensée en octobre 2017 pour répondre aux objectifs de la loi « Sapin 2 »<sup>42</sup>. Elle avait pour but de pouvoir se conformer à la mise en application du dispositif, s'agissant des démarches déclaratives à adresser dans un délai de trois mois après la clôture des exercices comptables soit au 31 décembre de l'année considérée.

Acteur clé dans le secteur du logement et, plus largement dans des domaines associés tels que le bâtiment, les questions énergétiques ou les problématiques sociales, elle est impliquée dans de nombreuses instances au niveau national, avec un peu plus de 90 contributions à divers conseils ou comités, décisionnels ou consultatifs<sup>43</sup>.

Elle est notamment présente aux conseils d'administration des organismes publics suivant comme énoncé à l'article 10.2<sup>44</sup> de la convention triennale 2022-2024 qui la lie à l'État :

- Agence national d'information sur le logement (ANIL)
- Agence national de renouvellement urbain (ANRU)
- Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)
- Fonds national d'aide à la pierre (FNAP)
- Groupement d'intérêt public du système national d'enregistrement (GIP SNE)

---

<sup>41</sup> Ces fiches sont consultables en ligne sur le site de la HATVP : <https://www.hatvp.fr/fiche-organisation/?organisation=775697907##>

<sup>42</sup> Loi du 9 décembre 2016.

<sup>43</sup> Voir en Annexe n° 2

<sup>44</sup> Relatif aux participations aux instances nationales de décision, de concertation et d'observation.

Elle contrôle, avec trois fédérations, la société de garantie de l'accèsion des organismes HLM<sup>45</sup>.

Elle est membre de plusieurs conseils nationaux (commission nationale SRU, conseil national de la consommation, conseil national de la ville, conseil national de l'habitat, comité de suivi droit au logement -Dalo-, comité national de lutte contre les exclusions).

Elle siège également aux conseils d'administrations de multiples organismes techniques ou de normalisation dans le secteur du bâtiment.

Au niveau régional, le nombre de participations est également élevé, avec notamment la présence au sein des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) et de divers comités de pilotage.

Enfin, le congrès annuel de l'USH, à l'automne, est un rendez-vous majeur de tous les acteurs du logement social. Il est généralement l'occasion d'accueillir des membres du gouvernement, des élus locaux, et de porter des messages en matière de politique du logement.

Pour autant, l'USH n'est pas un interlocuteur exclusif. Les fédérations, portant les préoccupations propres à leurs adhérents, expriment pour leur part des positions qui reflètent leurs spécificités et des intérêts qui peuvent diverger. Plusieurs fédérations, mais aussi des associations régionales, sont ainsi également inscrites en qualité de représentants d'intérêts auprès de la HATVP.

Dans une représentation du secteur qui demeure plurielle, l'USH donne ainsi toute leur force aux convergences des acteurs du secteur, sans se substituer à eux pour l'expression de leurs orientations et des nuances qu'elles apportent à la concertation. La structure de gouvernance de l'Union et une organisation intégrée contribuent à la recherche de consensus et de positions communes sur les enjeux essentiels.

## 1.5 L'USH et ses satellites

L'USH détient le contrôle majoritaire de sa filiale habitat territoires conseil (HTC). Par ailleurs, plusieurs associations sont liées organiquement à l'USH, notamment l'école de renouvellement urbain (ERU) et l'association pour la formation professionnelle continue des

---

<sup>45</sup> Créée par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000<sup>45</sup>, la société de garantie de l'accèsion des organismes d'Hlm (SGAHLM) a pour vocation de délivrer une garantie aux organismes d'Hlm (OPH, ESH, coopératives d'Hlm) exerçant une activité d'accèsion sociale sécurisée à la propriété (hors Cemi et lotissement). La Société de garantie de l'accèsion des organismes d'Hlm (SGAHLM) a pour objet de garantir les organismes d'Hlm contre les risques financiers encourus par eux dans les opérations d'accèsion sociale sécurisée à la propriété. Elle a son siège au 14 rue Lord Byron, le siège de l'USH.

L'USH détient 25% du capital, les trois autres quarts étant détenus, en parts égales, par les fédérations des OPH, des ESH, et des CoopHLM.

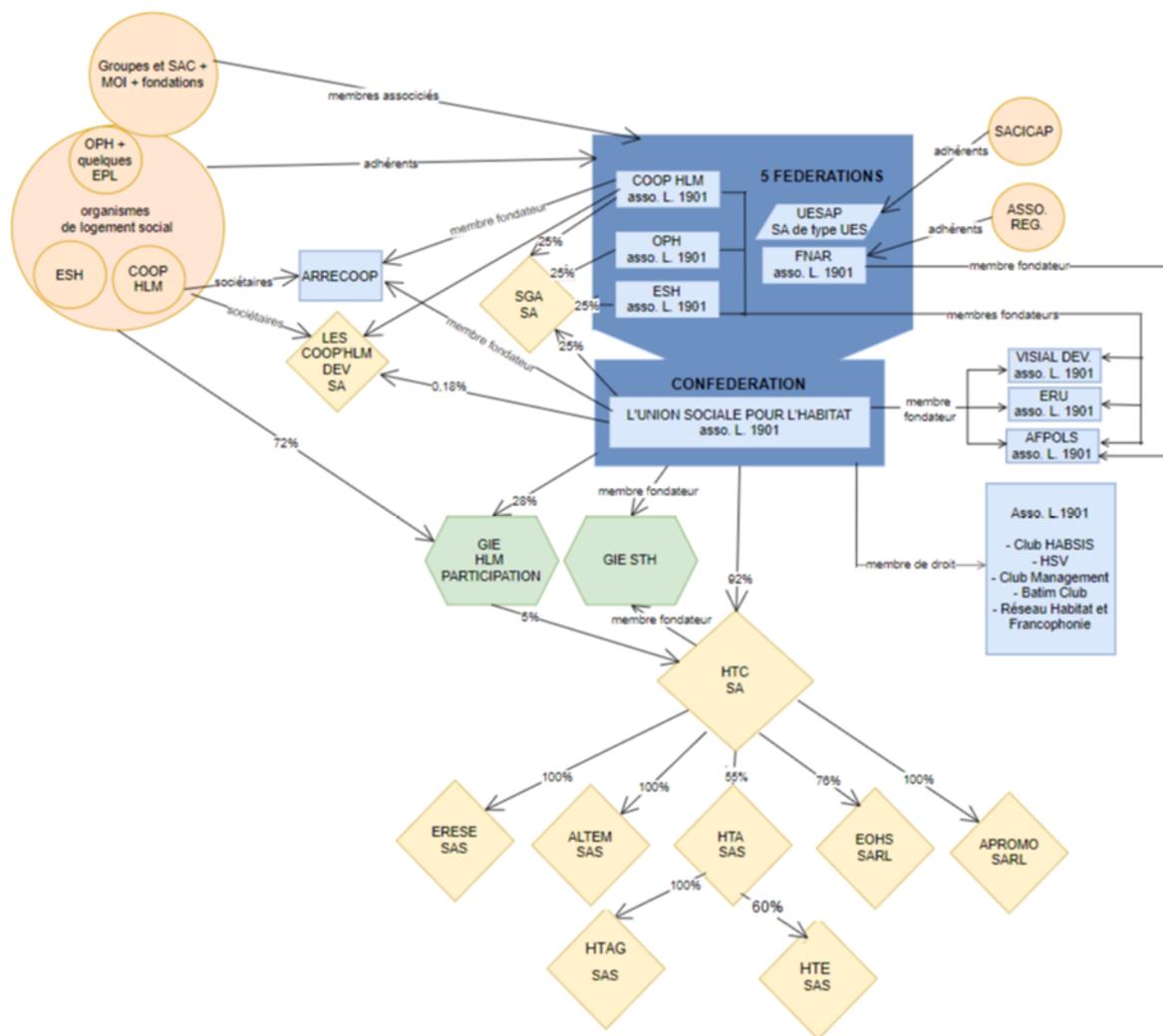
La société de garantie gère un fond de garantie de 30 millions d'euros alimenté par la CGLLS, destiné à couvrir le risque accèsion des organismes.

À fin 2022, elle présente un total de bilan de 42,8 M€, avec une trésorerie de 42,4 M€, et des fonds propres de 40,2 M€. Son compte de résultat ne retrace pratiquement que des mouvements de dotation ou reprise de provision (en 2022, 4,4 M€ de reprise et 2,2 M€ de dotations, pour un résultat de 1,9 M€. En 2022, elle a dégagé 99 000 € de produits financiers

des organismes de logement social (AFPOLS), cette dernière ayant fait le choix de déléguer la production de ses comptes à l'USH. L'USH, qui est une association à but non lucratif, n'établit pas de comptes consolidés avec d'autres entités dont sa propre filiale.

Le schéma ci-dessous retrace les liens de contrôle des filiales et des structures associées partenaires.

Graphique n° 3 : contrôle des filiales et structures associées partenaires (novembre 2023)



Source : USH

### 1.5.1 La société Habitat et Territoires Conseil, filiale de conseil sur le secteur

Lors du dernier contrôle, l'USH détenait des participations majoritaires dans deux filiales commerciales, la SA Habitat Territoire Conseil (HTC), à hauteur de 72,2 %<sup>46</sup>, et la société par actions simplifiée (SAS) H'Prom (créée en 2013), à hauteur de 60 %.

En mai 2020 H'Prom, qui était principalement en charge de l'organisation des congrès, a été absorbée par HTC, et l'organisation des congrès a été reprise en gestion directe par l'USH.

L'USH est actionnaire à près de 92 % de la filiale HTC en 2022<sup>47</sup>.

À fin 2022, la SA HTC, dont l'activité est principalement l'ingénierie et les études techniques présente un total de bilan de 5,35 M€, avec une trésorerie de 1,35 M€, et un endettement financier nul. Son chiffre d'affaires a été en 2022 de 5,4 M€, sur un total de produits de 5,7 M€, dégageant un bénéfice de 164 000 €.

HTC détient des participations supérieures à 10 % dans cinq entités :

Sociétés	Capital	Réserves et report à nouveau	Quote-part du capital détenu (en %)	Valeur comptable des titres détenus		Prêts et avances consentis par la société et non encore remboursés	Montant des cautions et avals donnés par la société	CA HT du dernier exercice clos
				Brute	Nette			
HTA	40 000	10 968	55	762	762			194 730
EOHS	173 610	180 085	76	146 343	146 343			1 590 282
APROMO	80 000	725 180	100	1 221	1 221			1 509 884
ALTEM	256 800	176 570	100	270 940	270 940			2 032 467
ERESE	241 800	945 096	100	241 800	270 940			4 140 767
TOTAL				661066	661066			

Les données bilantielles sont celles de 2022

La société peut disposer, à première nécessité de besoin de trésorerie, d'une avance consentie par l'USH en compte courant d'associé, pour un montant maximum de 300 000 € aux conditions de rémunération suivantes : taux légal + 0,50 % (cf. le rapport des commissaires aux comptes portant sur 2022). Des conventions réglementées ont été établies et font l'objet de rapports spéciaux du commissaire aux comptes.

HTC ne reverse pas de dividende à l'USH et dispose d'une gestion des ressources humaines totalement indépendante. En revanche, il existe plusieurs prestations croisées entre les deux entités telle que la réalisation d'études et activités diverses<sup>48</sup>. Concernant les finances

<sup>46</sup> En 2015, les actionnaires minoritaires d'HTC sont : le GIE HLM Participations (20,0 %), la fédération des coopératives (5,2 %), l'UES-AP (0,64 %), la fédération des OPH (0,64 %), la FNAR (une action) et cinq personnes physiques détenant chacune une action.

<sup>47</sup> Mme Emmanuelle Cosse, présidente de l'USH, a été nommée administratrice de la société en 2023, en remplacement de M. Hervé Gasparetto, administrateur (titulaire d'une action) et démissionnaire du conseil d'administration d'HTC. Les modalités de résiliation du prêt de consommation d'action par M. Gasparetto ont été remplies concomitamment à l'élaboration d'une convention de prêt d'action établie entre l'USH et Mme Cosse concernant cette même action ordinaire de la société HTC, dont la valeur nominale est de seize euros. Deux audits ont été réalisés par la société ERESE, filiale d'HTC, auprès de la direction des moyens généraux de l'USH : un audit a été produit sur assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'analyse du patrimoine tertiaire (article 175 loi Elan) le 6 juillet 2023 ainsi qu'un audit énergétique qui a été effectué à l'USH au 14 rue Lord Byron Paris 8<sup>ème</sup> en 2022

d'HTC, l'USH gère la comptabilité, la trésorerie et le contrôle de gestion d'HTC et de ses filiales dans le cadre d'une convention de prestations de services. HTC verse une redevance pour l'occupation de locaux<sup>49</sup> de l'ordre de 187 000 € en 2024.

## **1.5.2 Les associations satellites**

### **1.5.2.1 L'école du renouvellement urbain (ÉRU)**

L'École du renouvellement urbain (ÉRU) est une association qui propose des formations sur la politique de la ville, le renouvellement urbain et plus largement sur toutes les thématiques liées aux transformations sociales et urbaines des quartiers, à destination des acteurs des projets : agents des services de l'État, bailleurs sociaux, employés des collectivités locales, élus et habitants. Les administrateurs de l'ÉRU sont l'USH, l'ANRU, l'ANCT et la Banque des Territoires.

Contrairement à la situation relevée lors du précédent contrôle, l'USH n'assure plus la gestion comptable de l'ÉRU, qui recourt depuis 2019 à un expert-comptable.

Ses comptes 2022, déposés sur le site « Associations » de Legifrance, font état d'un total de bilan de 2 M€, avec une trésorerie de près de 600 000 €, sans endettement. Les produits, de 1,8 M€, permettent de dégager un résultat de 55 000 €.

### **1.5.2.2 L'association pour la formation professionnelle continue des organismes de logement social (AFPOLS)**

L'AFPOLS est une association loi 1901 dont la gouvernance est paritaire, administrée par des représentants des cinq fédérations constitutives du mouvement Hlm et des neuf organisations syndicales représentant les salariés. L'AFPOLS a, par convention, confié à l'USH la production de ses comptes.

Les comptes 2021, communiqués par l'USH avec l'accord de l'AFPOLS, montrent un total de bilan de 7 M€, avec une dette financière de 1 M€ et une trésorerie de 0,6 M€. Le chiffre d'affaires est de 10 M€, avec un résultat positif de 374 000 €.

### **1.5.2.3 L'association « Visial »**

Visial est une association fondée par l'USH, la fédération des ESH, la fédération des OPH et la fédération des coopératives. Le siège social est au 14 rue Lord Byron.

Elle a pour objet la conception, le développement et la mise en ligne d'une plateforme de collecte et de traitement d'informations financières en vue de l'élaboration de documents financiers analytiques et/ou prévisionnels permettant l'élaboration de rapports financiers au

---

<sup>49</sup> Plus de 2,2 M€ pour les 14 structures hébergées par l'USH dont les modalités sont fixées dans une convention.

sein de personnes morales œuvrant dans le domaine de l'habitat et d'activités immobilières. Elle assure le suivi, la maintenance et l'amélioration de l'outil informatique ainsi que la mise à disposition de l'outil auprès des Fondateurs et de leurs adhérents ou auprès de tiers notamment.

Deux salariés sont mis à disposition à titre onéreux par l'USH.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Fédération de fédérations, l'USH tire sa légitimité de son histoire et de sa capacité à rassembler, sous un dénominateur commun, des familles d'organismes de logement social dont les modes de gouvernance et les modèles économiques et juridiques sont différents. Une organisation fortement intégrée lui permet d'assurer la cohésion d'ensemble, et de surmonter les divergences qui peuvent apparaître au gré des évolutions institutionnelles ou statutaires. Elle constitue ainsi, avec l'appui de ses filiales et associations liées, un interlocuteur majeur dans le domaine du logement social.*

*Ce positionnement repose aussi sur un partenariat étroit avec l'État qui, par l'intermédiaire d'un établissement public, la CGLLS, lui apporte un financement constant lui permettant de développer ses actions dans le secteur du logement social.*

---

## **2 DES ACTIVITES DE PROMOTION, D'ANIMATION ET D'ETUDES POUR PARTIE ENCADREES PAR UNE CONVENTION ET FINANCEES PAR UNE SUBVENTION PUBLIQUE**

L'activité de l'USH, centrée sur la communication, la promotion institutionnelle du secteur, la réalisation d'études et la prestation de services au profit de ses adhérents, s'inscrit principalement dans un cadre conventionnel conclu avec l'État, en lien avec la contribution versée par la CGLLS.

Pour la réalisation de ses missions, l'USH consacre notamment une part significative de ses ressources à la réalisation d'études mises à la disposition des pouvoirs publics comme des partenaires du secteur.

L'activité commerciale constitue l'autre vecteur des actions de l'USH, principalement par le biais de la tenue de son congrès annuel.

### **2.1 Un cadre conventionnel élaboré par l'USH et les pouvoirs publics**

L'USH perçoit un financement de la CGLLS, dont les objectifs et les modalités sont fixés par des conventions triennales qui ont couvert respectivement les périodes 2019-2021 et

2022-2024. Ces conventions définissent « *la contribution financière de la CGLLS aux actions conduites par l'USH en faveur du logement social et de l'accompagnement des organismes dans la mise en œuvre des orientations fixées par les politiques publiques* ».

Ce concours financier est versé sous la forme d'une subvention<sup>50</sup>, au sens de l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire<sup>51</sup>. Le tableau suivant liste les politiques publiques mentionnées par les deux conventions successives :

**Tableau n° 1 : les politiques publiques visées dans les conventions**

Convention 2019-2021	Convention 2022-2024
La loi Égalité et citoyenneté et la loi ELAN	
Le plan « Logement d'abord »	
Le programme « Action cœur de ville » (+ « Petites villes de demain » en 2022-24)	
La mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) et des dispositifs d'accompagnement financier	
L'accord de Paris sur le climat et le plan de rénovation énergétiques des bâtiments	La stratégie nationale bas carbone et ses déclinaisons (réforme du DPE, RE 2020, Loi Climat...).
La relance de la politique de la ville	Les orientations d'élargissement des moyens d'action de l'ANRU présentées lors du CIV du 29 janvier 2021
	Le protocole pour la relance de la production de logements sociaux signé le 19 mars 2021, après une année de crise sanitaire et un contexte ayant fortement pesé sur la programmation des logements.
	La pérennisation de la loi SRU dont les organismes Hlm vont pouvoir se saisir pour appuyer le développement de l'offre de logements sociaux, l'adaptation du calendrier et des conditions de mise en œuvre de la réforme des attributions, l'encouragement à l'expérimentation locale portées par le projet de loi 3DS.
	Le troisième plan de prévention des expulsions.

Source : conventions CGLLS/USH

Ces orientations sont déclinées selon différents axes et sous-axes, détaillant les actions sur lesquelles s'engage l'USH pour justifier la contribution apportée par la CGLLS.

Ce conventionnement, comparable à un contrat d'objectifs et de moyens, a été affiné et précisé dans les deux dernières conventions. S'appuyant sur un dispositif complexe, partiellement sous-traité à la fédération des associations régionales, il donne lieu à un compte-

<sup>50</sup> Conformément aux articles L ; 411-8 et L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>51</sup> « Contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. »

rendu financier dont la lisibilité doit être améliorée, et à un bilan qualitatif qui reste descriptif, sans synthèse ni possibilité d'appréciation de l'atteinte d'objectifs.

### 2.1.1 De très nombreux axes reflétant les grands enjeux des politiques du logement

Les deux conventions successives, 2019-2021 et 2022-2024, définissent respectivement onze et douze axes structurant l'action de l'USH, financés par la subvention de la CGLLS.

**Tableau n° 2 : axes d'action de l'USH donnant lieu à financement de la CGLLS**

<i>Axes 19-21</i>	Convention 2019-2021	Convention 2022-2024	<i>Axes 22-24</i>
1	Les Hlm partenaires des politiques de l'habitat		1
		<b>Transition et résilience du parc : engagement du Mouvement Hlm dans la stratégie bas carbone</b>	2
3	Demandes et attributions : accès au logement pour tous		3
4	Les Hlm, acteurs de la ville et du renouvellement urbain		4
2	Vente HLM et gestion des copropriétés	Accession, Vente Hlm et Gestion des copropriétés	5
6	Modèle et environnement économique et financier		6
5	Production et gestion du patrimoine	<b>Gestion patrimoniale et maîtrise des charges</b>	7
7	Autres thèmes d'action professionnelles		8
8	Processus législatif et normatif national et européen		9
9	Partenariats et Représentations et nominations en qualité d'expert		10
10	Développement de la recherche scientifique et de la culture générale sur le logement social		11
11	Gestion déléguée des sociétés en liquidation <sup>52</sup>		12

<sup>52</sup> Il s'agit de la gestion des sociétés Hlm en liquidation (gestion administrative, comptable et financière, gestion du personnel, traitement des impayés et cessions d'actifs afin d'en assurer la clôture). Cette mission représente un volume anecdotique selon la CGLLS, qui a mobilisé 49 000 € selon le dernier compte-rendu financier de l'USH, dont 35 000 € de charges de personnel, supporté à hauteur de 21 500 € par la contribution CGLLS.

Selon la dernière restitution de l'USH, « le travail consiste à clôturer les actifs de sociétés coopératives en liquidation, ce qui recouvre des situations anecdotiques mais riches en lourdeur administrative ou juridique »

Source : conventions CGLLS/USH

Indépendamment de l'ordre de présentation, les axes retenus sont largement identiques d'une convention à l'autre, avec cependant :

- L'apparition pour 2022 de l'axe « Transition et résilience du parc : engagement du Mouvement Hlm dans la stratégie bas carbone »,
- La transformation de l'axe « Production et gestion du patrimoine » en « Gestion patrimoniale et maîtrise des charges »

### **2.1.2 Un conventionnement formellement conclu avec la CGLLS, mais largement rédigé côté État par les administrations concernées**

Les conventions sont préparées sur la base d'un document d'orientation politique<sup>53</sup> ("protocole d'accord" ou "feuille de route"), qui est présenté lors du congrès de l'USH précédent la séquence triennale (soit en 2018 et 2021 pour les dernières conventions). Ces documents fixent les orientations retenues pour la discussion à venir, les objectifs et les grands axes de mobilisation de l'USH dans l'accompagnement des bailleurs. La convention, qui comprend 44 pages, égrène une liste d'orientations à suivre au sein des axes stratégiques principaux. Certains de ces axes sont déclinés en sous-axes tels que présentés ci-après dans la convention 2022-2024.

S'ensuivent des discussions précisant le contenu de la convention à venir, au sein d'un comité de rédaction qui associe sous le pilotage de l'USH, la DHUP, la DG Trésor, la direction du budget, et la CGLLS.

La CGLLS, qui en assure le suivi comptable et administratif, s'est toutefois davantage impliquée depuis 2021 dans le contenu, notamment en veillant aux aspects de la convention relatifs à la réorganisation du secteur, au maintien du rôle confédérateur de l'USH ainsi qu'au déploiement homogène d'outils de suivi (Visialweb, logiciel de prospective financière pour les OLS) ou encore à l'accès aux ressources documentaires de l'union.

Pour autant, la discussion des termes et des objectifs de la convention relève directement des autres administrations qui font valoir leurs propres orientations stratégiques.

Du côté de l'USH, la préparation de la feuille de route fait l'objet d'échanges en amont avec les fédérations, puis d'informations en comité exécutif, qui approuve la signature finale de la convention.

Ces échanges aboutissent au projet de convention, dont les thèmes retenus peuvent finalement être ainsi plus larges et plus nombreux que les orientations initiales de l'État.

Ainsi, alors que la feuille de route de 2021 s'appuyait sur sept orientations de politique publique, la convention actuelle énonce douze axes, englobant les préoccupations initiales mais

---

*(transfert de propriété, vente de locaux, recherche d'héritiers, abandon de biens, litiges ...). Un travail de classement et d'archivage des dossiers et des comptes est mené parallèlement ».*

<sup>53</sup> Note d'orientation du 21 septembre 2021 signée du ministre du logement, de la présidente de l'USH et du président de la CGLLS.

avec des intitulés souvent plus génériques et dont le contenu peut différer des orientations initiales.

**Tableau n° 3 : de la feuille de route à la convention**

Orientations de la feuille de route 2021	Axes de la convention 2022-2024
Participer à la relance de la production de logements sociaux et atteindre l'objectif de programmation de 250 000 logements en 2 ans,	2. Transition et résilience du parc : engagement du Mouvement Hlm dans la stratégie bas carbone <i>2.2. Développer la production dans une démarche responsable d'aménagement durable du territoire</i> <i>2.4. Développer l'action foncière et le métier d'aménageur</i>
Inscrire le Mouvement Hlm dans la stratégie nationale bas carbone,	2. Transition et résilience du parc : engagement du Mouvement Hlm dans la stratégie bas carbone
Améliorer l'efficacité de la gestion de la demande et des attributions,	3. Demandes et attributions : accès au logement pour tous <i>3.1. Politiques d'attribution</i> <i>3.2. Enregistrement de la demande</i>
Renforcer l'adaptation de l'offre aux besoins des plus vulnérables et des jeunes,	3. Demandes et attributions : accès au logement pour tous <i>3.4 Besoins spécifiques à destination des publics fragiles</i> <i>3.5 Dalo, logement d'abord, logement accompagné</i>
Participer à la réussite du NPNRU et à l'attractivité des quartiers prioritaires,	1. Les Hlm partenaires des politiques de l'habitat <i>1.2 Accompagner la mise en œuvre et l'amplification du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)</i> 4. Les Hlm acteurs de la ville et du renouvellement urbain
Redonner attractivité et dynamisme aux centres-villes par le programme « action cœur de ville »	1. Les Hlm partenaires des politiques de l'habitat <i>1.3 Accompagner les programmes ACV et PVD</i>
Réussir la réorganisation du tissu des organismes Hlm au service des habitants et territoires	4. Les Hlm, acteurs de la ville et du renouvellement urbain

Le tableau ci-dessus permet de tracer la reprise des orientations générales dans les axes de la convention, principalement les axes un à quatre. Cette transposition fait apparaître des évolutions notables, qui peuvent modifier la portée des objectifs affichés.

La convention comporte en outre des axes qui ne se rattachent pas directement à des orientations exprimées dans la feuille de route, reprenant pour certains, des axes de la convention précédente ou des activités récurrentes de l'USH :

5. Accession, vente HLM et gestion des copropriétés
6. Modèle et environnement économique et financier
7. Gestion patrimoniale et maîtrise des charges
8. Autres thèmes d'action professionnelle
9. Processus législatif et normatif national et européen.
10. Partenariat et représentation et nomination en qualité d'expert
11. Développement de la recherche scientifique et de la culture générale sur le logement social

## 12. Gestion déléguée

De même, la première orientation de la feuille de route (relance de la construction avec un objectif de 250 000 logements en deux ans), n'apparaît pas dans les douze axes de la convention, qui n'évoquent qu'incidemment la production décarbonée ou le développement de l'action foncière. Cet exemple illustre le décalage entre l'affichage politique de la feuille de route, validée par le cabinet ministériel, et les termes de la convention avec l'USH, qui ne dispose par elle-même d'aucun levier d'action en matière de construction. Cette première orientation vise surtout à donner une information sur l'orientation que souhaite afficher les pouvoirs publics en matière de construction de logements.

En cours d'exécution, la convention peut être modifiée ou complétée pour intégrer de nouvelles préoccupations du secteur. Ainsi des discussions ont été engagées en 2023 pour la conclusion d'un avenant associant le monde Hlm aux actions en faveur de l'hébergement d'urgence qui n'a toutefois pas abouti (cf. § 2.1.6).

**Recommandation n° 1.** : (DHUP, CGLLS, USH) Dès le stade de la feuille de route, à partir des grands thèmes pérennes et des priorités ministérielles, définir de façon plus claire et précise les orientations et objectifs quantitatifs et qualitatifs, permettant la conclusion d'une convention dont les axes puissent être associés à des outils de suivi.

### 2.1.3 Une délégation partielle à la Fédération nationale des associations régionales, dont la plus-value gagnerait à être plus explicite

Les axes définis à la convention sont mis en œuvre par l'USH. Toutefois, une partie de cette mise en œuvre est déléguée à la FNAR, dans le cadre d'un mandat spécifique prévu statutairement (article 13), et grâce à une dotation à l'action régionale (Dar).

La FNAR, fédération non statutaire et non cotisante à l'USH bénéficie d'un financement de l'union via une dotation à l'action régionale (Dar). Celle-ci, d'un montant d'environ 5,5 M€ en 2023, est prévue par une convention triennale spécifique, qui définit des axes d'action à la charge des associations régionales. Cette enveloppe est répartie par la FNAR entre les différentes associations régionales, selon des indices synthétiques redéfinis depuis 2019, et versées selon un échéancier calé sur celui des versements de la CGLLS.

Le bilan du mandat est présenté au comité exécutif tous les trois ans, et il est fourni à la directrice générale tous les ans pour ce qui relève des axes de la convention CGLLS. La FNAR établit ainsi :

- Un bilan financier détaillé avec les associations
- Un bilan financier synthétique qu'elle transmet à la l'USH

Elle contribue également au bilan « qualitatif annuel » qui est adressé à la CGLLS et présenté lors d'une réunion dédiée aux tutelles de la CGLLS.

Si cette convention triennale est synchrone avec celle conclue entre l'USH et la CGLLS, le décalage des calendriers d'élaboration et la déconnexion des discussions aboutit à un déphasage dans la définition des axes, au nombre de sept pour la dotation à l'action régionale contre douze dans la convention CGLLS.

Les actions financées par la Dar sont cependant incluses dans le cadre de la convention CGLLS, et la FNAR rend compte, à ce titre, des actions menées par ses adhérents. La déconnection des axes définis par chaque convention induit dès lors un travail de re-ventilation des coûts, chronophage et peu efficient.

#### **2.1.4 Une contribution financière sous forme de subvention inchangé depuis 2014**

Après une période de baisse continue, le montant alloué à l'USH par la CGLLS est resté inchangé depuis 2014, à 10,48 M€. La fixité de ce montant, qui ne repose pas sur des critères objectifs n'est pas véritablement remise en question lors des discussions des conventions triennales, alors même que le volume des actions affichées dans la convention apparaît en progression.

Lors de son précédent contrôle, la Cour recommandait de substituer au concours financier de la CGLLS des versements directs des organismes Hlm, via leurs fédérations, à l'USH. Cette dernière comme les administrations concernées ont écarté une telle perspective, au motif du maintien d'un lien spécifique et du positionnement de la CGLLS vis-à-vis des acteurs du logement social.

Ce financement n'a ni la nature d'une subvention d'équilibre, ni d'une subvention pour charges de service public, qui supposeraient un chiffrage spécifique alors même que l'adéquation entre les objectifs financés par cette convention ne sont chiffrés qu'*a posteriori* de la réalisation des dépenses imputées à l'objet de la convention. Il s'apparente en revanche, compte tenu des spécifications prévues à la convention, au versement d'une subvention forfaitaire annuelle pour contribuer aux actions menées par l'USH, en lien avec l'État et au bénéfice du secteur de logement dont le statut mériterait d'être clarifié.

Le versement du financement de la CGLLS intervient chaque année en deux temps :

- Les années 1 et 2 du triennat, le versement est effectué par moitiés (5,2 M€) en avril et octobre, sur présentation du budget prévisionnel, puis des comptes approuvés, du rapport du commissaire aux comptes, du rapport d'activité et d'une synthèse annuelle des actions,
- Pour la dernière année, 70 % du montant (7,3 M€) est versé en avril, le solde (3,1 M€) étant liquidé en juin de l'année suivante, après production, en mars, de la synthèse de mise en œuvre des actions et d'un tableau des indicateurs et livrables pour le dernier exercice, conformément à l'article 5 de la convention.

C'est notamment sur la base de ces documents que l'agent comptable de la CGLLS procède au versement des fonds.

Ce suivi est assorti de l'organisation d'une réunion annuelle avec la CGLLS et les représentants de l'État pour présenter la mise en œuvre des actions prévues à la convention. Le cas échéant, des demandes intermédiaires peuvent intervenir en fonction de l'actualité, comme par exemple en 2022 pour appréhender les conséquences de l'augmentation des coûts de l'énergie.

Cette subvention fixe et la stabilité du montant des cotisations versées par les fédérations adhérentes ont pour corollaire le financement par les autres ressources de l'USH du solde de

son budget. Sur la période récente, seul l'exercice 2020 a permis de constater un excédent d'exécution, dans le contexte toutefois spécifique de la crise sanitaire.

**Tableau n° 4 : évolution des ressources, des dépenses et du besoin de financement liés à la convention**

<i>en milliers d'euros</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Subvention CGLLS</i>	10 476,2	10 476,2	10 476,2	10 476,2
<i>Cotisations</i>	11 311,5	11 580,8	11 248,1	11 712,8
<i>Autres recettes</i>	426,0	319,0	619,4	611,5
<i>Dépenses déclarées liées à la convention</i>	24 254,3	21 550,6	22 637,7	23 986,6
<i>Excédent ou besoin de financement</i>	-2 040,5	825,4	-293,9	-1 186,0

Source : comptes-rendus financiers annuels

## 2.1.5 Les comptes-rendus financiers et le suivi des actions

La convention prévoit la présentation d'une synthèse annuelle des actions inscrites et financées, à travers des comptes-rendus financiers et d'activité, qui font l'objet d'une présentation lors d'une réunion avec la CGLLS et les représentants de l'État.

L'article 6 de la convention impose de fournir une synthèse annuelle de mise en œuvre des actions accompagnées d'un tableau des indicateurs et des livrables.

Le compte-rendu financier global et par axe récapitule l'ensemble des dépenses directes et indirectes, contreparties du concours financier versé par la CGLLS, et des cotisations des fédérations reversées à l'USH, soit un total en 2022 de l'ordre 22,2 M€.

Au plan qualitatif, les comptes-rendus d'activité consistent en des énumérations des actions menées (réunions, formations, documents, diaporamas, ...), sans chiffrage ni mesure d'impact autre que le nombre de réunions ou de participants. L'USH dispose pourtant en interne d'éléments financiers concernant les études réalisées.

### 2.1.5.1 Analyse des comptes-rendus financiers annuels

Les comptes-rendus détaillent pour chaque axe conventionnel, les charges directes et indirectes supportées et, d'autre part, les produits affectés sur ressources directes, soit la subvention CGLLS et les cotisations, faisant apparaître de manière prévisionnelle puis en réalisation un solde positif ou négatif.

Cette ventilation s'appuie sur une méthodologie particulièrement complexe, dont les grandes lignes figurent en Annexe n° 1. La direction des affaires financières de l'USH procède à cette répartition au moyen d'un outil sous tableur Excel particulièrement complexe, constitué

de pas moins de 67 onglets, et pesant 3 Mo. L'instruction n'a pas conduit à mettre en doute la qualité de cette ventilation, cohérente avec les données de la comptabilité générale. Néanmoins, les inconvénients d'un tel suivi analytique sur un outil aussi sommaire sont avérés : risque d'erreur, complexité des actualisations lors de modifications de l'organisation, difficulté de prise en main par un nouvel intervenant compte tenu de l'absence de documentation... La recherche de simplifications dans la restitution des axes conventionnels pourrait probablement permettre le recours à un outil générique plus robuste.

Les axes absorbent sans distinction l'intégralité de la subvention CGLLS (10,5 M€) et la quasi-totalité des cotisations des fédérations perçues (11,7 M€), auxquelles s'ajoutent d'autres subventions (0,4 M€) et quelques recettes commerciales (0,15 M€). Aucun produit financier ou exceptionnel n'est imputé. Le solde négatif, de 1,2 M€ en 2022, se trouve de fait couvert par les excédents dégagés par ailleurs, de l'activité commerciale de l'USH et en particulier de son congrès annuel.

L'examen du CRF pour l'exercice 2022 conduit, *a posteriori*, aux constats suivants :

- Les charges imputées à l'objet de la convention s'élèvent à près de 24 M€, soit environ deux tiers du budget de l'USH, dont 18,5 M€ de charges directes,
- Les charges indirectes sont constituées de charges fixes de fonctionnement, et représentent 23 % du total des charges, variant selon les axes de 15 à 33 %,
- Les produits affectés s'élèvent à 22,8 M€, dont 10,5 M€ de subvention CGLLS, et 11,7 M€ de cotisations (soit 95,7 % des cotisations perçues et non la totalité),
- La contribution CGLLS à elle seule couvre 44 % des charges, soit entre le tiers et la moitié pour chacun des axes,
- Le montant des ressources propres affectées sont quasi exclusivement issues des cotisations des fédérations (11,7 M€), à l'exception d'un faible montant de ventes de produits (0,15 M€),
- Deux axes (*3. Demandes et attributions, accès au logement pour tous, et 4. Les Hlm, acteurs de la ville et du renouvellement urbain*) absorbent un tiers des moyens mobilisés pour la convention et de la subvention CGLLS.

Enfin, il apparaît que tous les axes présentent selon l'USH un solde à financer, compris entre 3 et 8% des charges considérées, ce qui conduit à un besoin de financement de 1,2 M€ en 2022, soit 5 % du total des dépenses et 11 % du financement CGLLS.

Ce solde est de fait couvert par les recettes commerciales de l'USH qui représentent environ le quart de ses ressources<sup>54</sup>. Ce caractère systématiquement déséquilibré des activités conventionnées de l'USH ne semble cependant pas avoir fait l'objet de discussions lors de la préparation des conventions comme l'absence d'identification spécifique des actions financées par la subvention.

Ce « déficit » récurrent résultant du décalage entre charges liées aux activités et le montant de la subvention (à laquelle sont ajoutées dans le compte-rendu d'emploi les cotisations des fédérations) interroge, soit que les activités commerciales excédentaires de l'USH (recettes du congrès et autres ventes de produits et services) aient tacitement vocation à financer durablement ce « déficit » (ce qui mériterait d'être dit et assumé) ; soit que la subvention, non revalorisée depuis dix ans, ne couvre pas la réalité des coûts (ce qui impliquerait une discussion

---

<sup>54</sup> Contrats et partenariat : 5 % ; vente de publication : 3 % et congrès et journées professionnelles : 17 %.

avec l'État et la CGLLS sur son calibrage ; soit que l'USH ait, pour des raisons qui lui sont propres (et qui mériteraient, là encore, d'être explicitées), à une vision trop extensive et ambitieuse des missions confiées par la convention, excédant les moyens consentis.

L'USH souligne que l'écart constaté, apprécié sur les trois années, reste modéré, et que la contribution de la CGLLS ne doit pas, aux termes de la convention, excéder 50 % du montant des dépenses éligibles. Ce ratio est de 46% sur la période concernée.

**Tableau n° 5 : structure de financement par axe<sup>55</sup>, en milliers d'euros**

<i>Axes</i>	Total Charges	CGLLS	Autres subventions	Cotisations	Ventes	Besoin de financement
<i>1 : Politiques de l'habitat</i>	2 667,9	906,8	-	1 628,1	-	83,3
<i>2 : Transition écologique</i>	2 147,0	921,4	127,0	1 025,1	-	73,5
<i>3 : Accès au logement</i>	3 938,2	1 593,3	75,3	2 119,7	-	149,9
<i>4 : Renouvellement urbain</i>	4 143,3	2 085,4	49,9	1 748,6	69,0	190,5
<i>5 : Vente HLM et copropriétés</i>	1 300,4	576,6	10,4	602,4	52,6	58,5
<i>6 : Environnement éco. et financier</i>	1 396,9	541,3	39,8	760,5	-	55,3
<i>7 : Gestion patrimoniale</i>	2 276,6	988,1	27,6	1 110,5	-	150,5
<i>8 : Autres thèmes professionnels</i>	1 808,7	935,1	-	755,6	-	118,0
<i>9 : Processus législatif et normatif</i>	1 181,3	515,9	-	575,5	-	89,9

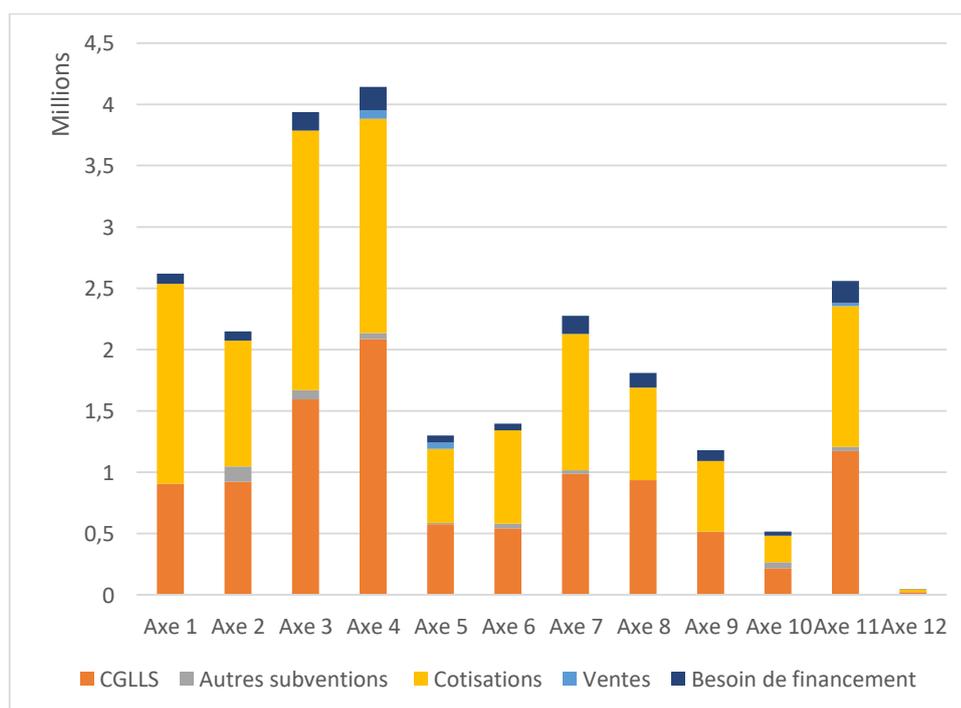
<sup>55</sup> Intitulés complets des axes de la convention 2022-2024 :

- 1 Les Hlm partenaires des politiques de l'habitat
- 2 Transition et résilience du parc : engagement du Mouvement Hlm dans la stratégie bas carbone
- 3 Demandes et attributions : accès au logement pour tous
- 4 Les Hlm, acteurs de la ville et du renouvellement urbain
- 5 Accession, Vente Hlm et Gestion des copropriétés
- 6 Modèle et environnement économique et financier
- 7 Gestion patrimoniale et maîtrise des charges
- 8 Autres thèmes d'action professionnelles
- 9 Processus législatif et normatif national et européen
- 10 Partenariats et Représentations et nominations en qualité d'expert
- 11 Développement de la recherche scientifique et de la culture générale sur le logement social
- 12 Gestion déléguée des sociétés Hlm en liquidation

Axes	Total Charges	CGLLS	Autres subventions	Cotisations	Ventes	Besoin de financement
10 : Partenariats et représentations	517,5	217,7	49,4	216,6	-	33,8
11 : Recherche et culture sur le LS	2 559,5	1 173,1	33,9	1 146,4	27,0	179,1
12 : Gestion déléguée des liquidations	49,3	21,5	0,0	24,0	-	3,8
<b>TOTAL</b>	<b>23 986,6</b>	<b>10 476,2</b>	<b>413,2</b>	<b>11 712,8</b>	<b>148,6</b>	<b>1 186,0</b>

Source : Cour des comptes d'après comptes-rendus financiers USH 2022

Graphique n° 4 : structure du financement par axe



Source : Cour des comptes d'après comptes-rendus financiers USH 2022.

Le tableau suivant détaille la répartition des dépenses engagées au titre de la convention, sur les différents axes, ainsi que par entité et par nature de dépenses. La dotation à la FNAR, dont le détail par nature n'est pas renseigné, est affectée sur les seuls axes 1 à 7.

Tableau n° 6 : répartition des recettes et dépenses au titre des axes conventionnels

Dépenses (M€)			Recettes
Par entité	Par axe	Par nature	M€
<i>USH</i> : .....18,6	• Axe 1	Personnel : .....8,6 (65,3 ETP + personnel extérieur)	CGLLS ..... 10,5
	• Axe 2	Sous-traitance : .....4	Autres subventions . 0,4
	• ...	FNAR – DAR : .....5,4	Cotisations ..... 11,7
<i>FNAR/AR</i> : 5,4	• ...	Ventilation des frais de fonctionnement : .....5,9	Ventes ..... 0,15
	• Axe 11		Autres ..... 1,2
	• Axe 12		
<b>Total</b> : .....			<b>24,0</b>

Source : Cour des comptes d'après données USH et FNAR

#### 2.1.5.2 Les comptes-rendus qualitatifs

Le bilan qualitatif annuel se présente sous la forme d'un document de 125 pages, structuré en tableaux, et construit sur la base des axes identifiés de la convention. Il comporte les intitulés d'actions entreprises, quelques indicateurs (nombre de réunions, de participants) et des liens vers les livrables. Il est complété par des focus de quelques lignes sur les principaux sujets.

Cette restitution correspond à une présentation probablement assez exhaustive des actions menées par l'USH ou ses composantes, notamment les associations régionales. Elle ne permet toutefois pas une réelle appréciation qualitative des actions menées, et gagnerait à être complétée d'une note de synthèse sur les différents axes conventionnels, rappelant les objectifs poursuivis, les actions engagées et l'évolution de leurs modalités, et enfin les productions ou restitutions auxquelles elles ont donné lieu.

### Exemples d'actions menées

- Accompagner la mise en œuvre et l'amplification du nouveau programme national de renouvellement urbain (2022) par L'ERU – bilan : déploiement de la plateforme eRime pour assurer le suivi des relogements du NPNRU. Fin 2022, formation au profit de 100 organismes Hlm (528 stagiaires), 87 EPCI et 47 DDT – 265 opérations de relogement intégrés dans eRime à mi-novembre 2022
- Accompagner les programmes action cœur de ville et petites villes de demain : la commission « territoires détendus et cœur de ville » de l'USH a organisé des ateliers sur le rôle des organismes Hlm dans la contractualisation des politiques d'habitat et d'aménagement. Une synthèse des enseignements était attendue pour fin 2023
- Transition et résilience du parc : engagement du mouvement hlm dans la stratégie bas carbone : formation au profit de plus de 600 participants – diffusion de documentation<sup>56</sup>
- Appui aux organismes dans l'accès aux financements européens et nouveaux financements CDC et AL : obtention de 1,9 milliards prêts long terme 40 ans à taux fixes pour l'alliance logement social USH CDC BEI CEB.

*Source bilan qualitatif USH*

De même la présentation annuelle devant la CGLLS et les représentants de l'État demeure assez formelle, entérinant les restitutions proposées sans véritable analyse critique faite, notamment de moyens disponibles et de capacités d'audit des actions menées.

#### 2.1.6 Perspectives de la prochaine convention

Les deux dernières conventions avec la CGLLS ont contribué à clarifier les relations, permettant notamment un meilleur pilotage des actions de l'USH. La future convention pour sur la période 2025-2027, établie sur la base d'une nouvelle feuille de route discutée avec le ministère compétent, devrait être de nature à poursuivre l'effort de transparence de son activité, en l'élargissant à de nouveaux domaines mais au risque d'alourdir encore une mesure et une restitution déjà très complexes comme indiqué *supra*.

Parmi les axes de réflexion stratégique envisagés, figurent notamment la décentralisation des politiques de logement, la transition énergétique et environnementale, l'adaptation au vieillissement de la population, l'implication dans le domaine de l'hébergement, ou encore la question des données.

- *La décentralisation des politiques de logement*

L'USH souhaite engager une réflexion sur l'impact d'éventuelles décentralisations des politiques de l'habitat vers les collectivités locales et leurs groupements, quant à la relation avec des bailleurs dont la taille et le périmètre d'intervention s'est accrue avec les mesures de regroupement prévue par la loi Elan.

- *La question des données*

L'USH a entrepris une réflexion sur la question des données relatives au logement. Son souhait serait la mise en place d'un entrepôt de données sur le logement social et l'urbanisation des différents systèmes d'information existants, en relation avec les sources publiques (DHUP, SDES, SNE, CGEDD, Ademe...). Cet entrepôt de données permettrait de regrouper, selon

<sup>56</sup> Cahier repères n° 90, 92, 95,96, 97, 100, de note et de guide disponible sur le site ressources de l'USH

l'USH, le traitement de quinze bases de données principales ainsi que celles consultables en libre accès et de procéder à des études plus approfondies et appropriées à destination du grand public.

A ce stade, la DHUP indique ne pas avoir connaissance d'un tel projet émanant de l'USH. Elle souligne qu'une telle perspective, ayant « *pour objectif la contribution à cet entrepôt d'une quinzaine de bases de données pour coupler les statistiques aux autres bases de données (SDES, CGEDD, ADEME...), nécessite de se rapprocher de chacune des entités afin d'établir une liste des besoins et de définir les usages associés, afin d'en évaluer la faisabilité tant technique que juridique* ».

Enfin, la question de la répartition des rôles quant à la réalisation d'un tel entrepôt de données au-delà de sa nécessaire satisfaction au RGPD qui devrait être expertisée, mériterait un positionnement clair des administrations de l'État et notamment de la DHUP et du SDES. Comme la Cour l'avait mentionné en 2022 dans son référé sur les données du logement<sup>57</sup>, la qualité des données utiles à la politique du logement apparaît comme un enjeu essentiel à l'efficacité de la conduite de la politique nationale du logement mais n'avait en rien envisagé une externalisation de celle-ci vers une structure privée.

- *L'hébergement et le logement d'abord*

Dans le cadre des « Engagements pour la transition écologique et la production de logements sociaux 2024-2026 » signés à Nantes le 5 octobre 2023, le gouvernement, représenté par le ministre délégué chargé du logement, a souhaité que l'USH renforce le suivi des questions liées à l'hébergement et au logement des plus fragiles auprès des organismes Hlm et de leurs partenaires, notamment dans le cadre de la politique du Logement d'abord.

Cette évolution du rôle de l'USH s'inscrit notamment dans cadre du renforcement de la contribution des organismes de logement social dans le financement du FNAVDL, via un versement par la CGLLS porté de 15 M€ à 25 M€ en 2024.

Ces orientations ont donné lieu, en 2023, à la préparation d'un avenant à la convention avec la CGLLS, associant notamment la Dihal, qui n'a pas abouti. Ces missions nouvelles devaient être assorties d'une demande de financement complémentaire estimée à 500 000 €.

La prochaine convention intègre également l'objectif de développement et de rénovation des logements adaptés (pensions de famille, résidences sociales, FJT, résidences universitaires, habitat inclusif, ...) qui contribuent fortement aux solutions d'accueil des ménages les plus fragiles sur les territoires.

Cette perspective conduit à attirer les services du délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) dans le périmètre de discussion de la convention, ainsi que le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), est financé à hauteur de 25 M€ par la CGLLS. LFI 2024, article L.300-2 du CCH. La sollicitation de l'USH sur ce sujet part du constat que les bailleurs sociaux sont de plus en plus impliqués dans l'hébergement, notamment à travers la location de logement à des associations d'insertion. Les actions proposées par l'USH consisteraient principalement à œuvrer, avec les fédérations, à l'organisation et à la professionnalisation du secteur, porté par des associations de tailles très variable.

---

<sup>57</sup> Cour des comptes, « *La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement* », référé, 12 mai 2022

Les principales évolutions envisagées concerneraient ainsi :

- Une contribution de l'USH en matière d'habitats spécifiques (pensions de famille, résidences sociales, ...), à travers notamment une participation aux réflexions de la Dihal, l'élaboration d'un guide opérationnel à destination des organismes HLM, ou la délivrance d'un label Quali'Hlm « résidences thématiques », visant l'adaptation des objectifs de qualité de service aux spécificités de gestion de foyers,
- La rénovation et l'adaptation du parc de logement foyer/adapté, *via* une meilleure connaissance de ce parc et la recherche de montages financiers innovants,
- L'accompagnement de la montée en puissance du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), avec une participation accrue aux réflexions et travaux de la Dihal ou le haut comité pour le droit au logement,
- La prévention des expulsions locatives, avec une contribution à la connaissance des situations et à la mobilisation des dispositifs existants auprès des bailleurs sociaux.

Enfin, les volets relatifs à la transition énergétique et environnementale (décarbonation, zéro artificialisation nette, biodiversité, taxonomie verte<sup>58</sup>), ainsi que les questions liées au vieillissement de la population, pourraient constituer de nouveaux axes dès lors qu'ils concernent les opérateurs du logement.

Au regard des constats mentionnés sur les modalités de compte-rendu des axes conventionnels, l'extension à de nouveaux domaines stratégiques justifierait une définition plus précise de ces axes et du rôle attendu de l'USH, ainsi qu'un renforcement du rôle de la CGLLS en matière de coordination et de suivi, en prévoyant par exemple la réalisation d'audits ciblés pour des actions ou des programmes spécifiques. Une sélection de sujets à traiter chaque année en fonction des enjeux, pourrait constituer un moyen de mieux piloter les axes de la convention avec l'État.

La CGLSS qui s'est récemment dotée d'une charte de déontologie avec des règles claires de déport devra veiller à l'application de ses modalités lors de la présentation de la nouvelle convention<sup>59</sup> à son conseil d'administration. Elle devra veiller à ce que les membres de l'USH ne participent pas à la décision d'octroi de la subvention.

L'ensemble des constats sus évoqués appelle les observations suivantes sur le rôle, les attentes et le financement de l'État.

Sur le premier point, la convention n'est signée que par la CGLLS et l'USH ; le ministère en charge du logement n'apparaît pas formellement comme signataire. Cette situation pourrait affecter la pertinence de la convention.

---

<sup>58</sup> La taxonomie européenne désigne la classification des activités économiques ayant un impact favorable sur l'environnement. Son objectif est d'orienter les investissements vers les activités « vertes ». A ce stade, cette taxonomie ne concerne que les entreprises, donc essentiellement la FESH.

<sup>59</sup> La précédente convention n'avait pas donné lieu à une procédure de déport dans la mesure où le vote du budget de la CGLLS avait été global.

Sur le second point, les attentes de l'État sont difficiles à identifier dans une convention de plus de 40 pages dont les axes sont foisonnants. L'insuffisance de la restitution qualitative rend l'exercice peu aisé d'autant que des montants estimatifs et des axes prioritaires ne sont pas au préalable, identifiés. Peu lisible, le compte rendu annuel devrait contenir des éléments assortis de données chiffrées qui font défaut et qui pourraient être utiles aux pouvoirs publics.

Partageant ces questionnements sans toutefois proposer des pistes de réflexion relatives à d'éventuelles réorientations stratégiques, la DHUP convient de la nécessité d'une révision des modalités de pilotage de la convention, et indique que « *la convention 2025-2027 devra mieux prioriser les objectifs afin d'améliorer le suivi des actions notamment par l'élaboration d'indicateurs plus pertinents et objectifs* ».

Pour sa part, l'USH indique prévoir, dans le cadre de la prochaine convention et des échanges en cours, de maintenir un tableau des indicateurs, peut-être plus synthétique, et de développer un bilan plus qualitatif sur les actions menées. Par ailleurs, elle indique qu'un travail peut être mené avec la CGLLS pour simplifier la restitution financière et se concentrer sur des éléments clefs.

**Recommandation n° 2.** (USH, DHUP, CGLLS) : Renforcer les modalités de suivi de la convention, en simplifiant et en sécurisant la restitution financière, et en développant les moyens de suivi des actions et l'appréciation des résultats obtenus.

## 2.2 Une activité d'études soutenue

Dans le cadre principalement de la convention, l'USH déploie une activité d'études, qui constitue une part essentielle de ses missions.<sup>41</sup> cahiers ont été publiés en 2022 et 2023, ces documents sont mis à la disposition des organismes partenaires ou rendus publics.

Les études statistiques et financières du secteur sont pilotées par la direction des études et les autres thèmes d'études par les directions fonctionnelles de l'USH, dans leurs champs respectifs. Ces différents services définissent en commun, sous l'arbitrage de la directrice générale, les études à mener chaque année. Ces études entrent dans le champ des douze axes que l'USH a contracté avec la CGLSS et l'État.

### 2.2.1 Le budget d'études

L'USH a de longue date institué un budget d'études, sanctuarisant les moyens dédiés à l'analyse et à la prospective.

Chaque année, les directions fonctionnelles et la direction des études formulent des propositions, en ligne avec les axes de la convention CGLLS, qui font l'objet d'un arbitrage interne. Un avis technique de la direction des études est requis pour toutes les études de nature statistique.

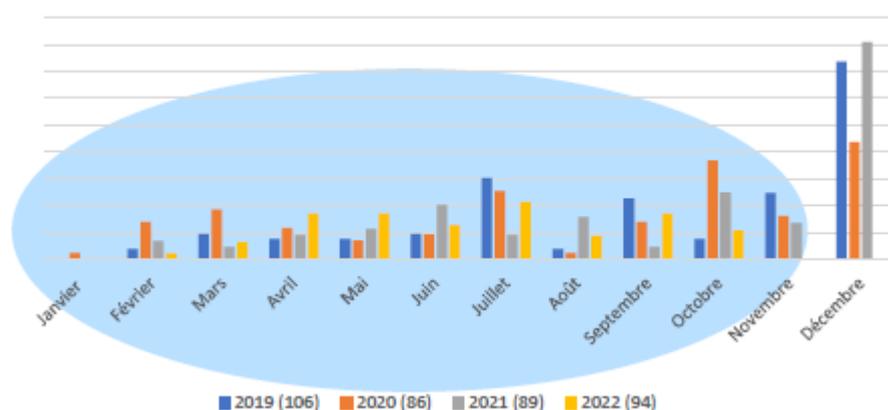
Les études sélectionnées font également l'objet d'échanges avec des partenaires susceptibles de s'y associer et de contribuer financièrement, notamment avec la banque des territoires.

Les travaux font l'objet de restitutions à destination des publics concernés (fédérations, bailleurs, métiers spécifiques), qui permettent de mesurer l'impact ainsi que la satisfaction via une enquête dédiée. Les prestataires extérieurs font l'objet d'une évaluation de leur prestation, de « insuffisant » à « très satisfaisant ».

De 2019 à 2022, le montant moyen des études externes a été d'environ 2,1 M€. S'y ajoute le financement des projets de recherche à hauteur d'environ 110 000 €, et pour un montant moyen de l'ordre de 20 000 €.

Certains projets d'études sont redéfinis dans leur budget ou leur périmètre, mais peu de projets d'études sont abandonnés. En revanche, l'exécution du budget d'études accuse annuellement un retard d'engagement, attribué au temps nécessaire pour prospecter d'éventuels cofinancements et pour procéder aux appels d'offres (rédaction du cahier des charges, mise en concurrence et choix de l'attributaire).

**Graphique n° 5 : état des signatures du budget d'études par mois, 2019 à 2022**



Source : USH

En 2022, le budget d'études, qui s'élevait à 2,8 M€, dont 0,4 M€ de cofinancement, était engagé à hauteur des deux tiers à fin octobre. L'engagement des dépenses du budget d'études connaît une nette accélération en décembre.

## 2.2.2 La direction des études

La direction des études est organisée en deux pôles :

- Un pôle économique et financier, également en charge du suivi des évolutions réglementaires,

- Un pôle statistique, qui suit les principaux indicateurs sectoriels (production locative, ventes, vacance...) à partir des bases de données externes (DHUP, SNE, statistique publique...) et des données issues de différents observatoires internes.

Une réorganisation est prévue, à la suite de l'arrivée à l'automne dernier d'un nouveau directeur des études, précédemment en charge des études économiques et statistiques à la DGFIP, avec notamment :

- L'intégration du volet « statistique » des directions métiers, pour une homogénéisation renforcée,
- La création d'un lac de données, pour un accès et une exploitation plus rapide,
- Un projet d'urbanisation des outils et des bases de données les plus importantes
- Une diffusion accrue d'études vers le grand public.

La direction des études de l'USH considère que ses travaux restent cependant bridés par un accès restreint aux données détenues par les fédérations, notamment concernant les données de l'auto-contrôle et des dossiers individuels de situation (DIS) de chaque organisme de logement social. L'USH ne dispose en effet pour ces DIS que de données globalisées.

### **2.3 Les activités hors convention : le poids significatif des recettes commerciales issues notamment du congrès annuel**

L'USH organise chaque année un congrès rassemblant sur trois jours l'ensemble des acteurs du logement social pour des conférences et des échanges, assorti d'un espace d'exposition ouvert aux professionnels du secteur, qui y trouvent une vitrine privilégiée à destination des acteurs du logement social (fédérations, OLS, ...). Le congrès de Lyon avait rassemblé, en 2022, 24 700 visiteurs, sollicité 400 exposants et mobilisé 75 journalistes. En 2021, le congrès de Bordeaux avait enregistré 20 000 visiteurs, 300 exposants et 70 journalistes.

Géré jusqu'en 2021 dans le cadre d'une filiale de l'USH, H'Prom, cette activité est depuis cette date reprise en gestion directe par l'Union, après l'absorption de H'Prom par HTC, sa filiale d'ingénierie et de conseil. L'activité relève désormais du service<sup>60</sup> « *congrès, événements et ventes* » sous l'autorité de la direction des affaires publiques, de la communication et du digital.

L'organisation du congrès fait l'objet d'une budgétisation spécifique par le service compétent, et d'un suivi particulier par des tableaux de bord mensuels, en termes de prévision de nombre d'exposants et de recettes.

Le suivi budgétaire et comptable isole également cette activité dans sa prévision et son suivi d'exécution, en termes de recettes. En revanche, concernant les dépenses associées, seules

---

<sup>60</sup> Un directeur du service congrès, h'expo événements et vente avec deux services, un en charge du développement commercial du salon H expo et l'autre de l'organisation.

les dépenses directes de sous-traitance liée aux congrès sont présentées dans les comptes de gestion<sup>61</sup>.

Dès lors, l'équilibre économique de cette activité n'est connu que par la marge contributive dégagée, soit en 2022 un montant de 4,4 M€<sup>62</sup>. Au regard des montants considérés, cette activité<sup>63</sup> aux résultats excédentaires permet de couvrir les déficits issus dans l'exécution de la convention avec la CGLLS.

Sur la période, l'organisation du congrès a bénéficié de subventions pour un montant annuel de l'ordre de 200 à 250 000 €. En 2022, 253 000 € ont ainsi été perçus, dont 178 000 € de la Banque des territoires, et 75 000 € de la collectivité d'accueil<sup>64</sup>.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Représentant près du tiers de ses ressources, la contribution versée par la CGLLS et la convention associée font de l'USH un partenaire privilégié et reconnu des pouvoirs publics.*

*Dans ce cadre, et même si des améliorations sont intervenues durant la période sous revue, les termes de la convention demeurent souvent très généraux, sans véritable fixation d'objectifs au demeurant non chiffrés. Les comptes-rendus annuels prévus contractuellement, qui procèdent au plan financier d'une construction analytique complexe a posteriori, ne délivrent au plan qualitatif qu'une information formelle, sans véritable mesure des progrès attendus ni approche synthétique.*

*La Cour invite les administrations concernées et l'USH à mieux préciser les termes du conventionnement avec la CGLLS et à en améliorer les outils de suivi et de bilan.*

---

## **3 UNE RIGUEUR DE GESTION ACCRUE POUR REPONDRE A UN CONTEXTE NOUVEAU**

La période 2017-2018 a marqué un tournant dans l'organisation et les contraintes de gestion de l'USH pour conforter le modèle économique auquel elle est attachée.

Outre les conclusions du rapport d'observations de la Cour de 2017 (non publié), les évolutions du contexte institutionnel et politique, évoquées *supra*, ont convaincu la direction de l'USH, renouvelée avec l'arrivée d'une nouvelle présidente et d'une nouvelle directrice générale, d'engager un plan de performance sur la période 2019-2021, prenant en compte notamment les conséquences de la réforme de la réduction de loyer de solidarité assise sur l'assiette des cotisations.

---

<sup>61</sup> L'USH dispose cependant d'un bilan financier du congrès, incorporant une allocation de charges indirectes.

<sup>62</sup> Soit des recettes de 6,93 M€, diminué de frais de sous-traitance de 2,54 M€.

<sup>63</sup> Dont le solde ne peut être déterminé sur la base de coûts complets.

<sup>64</sup> 45 000 € de la métropole de Lyon et 30 000 € de la ville.

Dans le cadre d'une nouvelle répartition de ces produits, l'USH a rationalisé sa gestion interne et ses relations avec les fédérations. Elle a également entamé un renforcement de son contrôle interne, qui reste néanmoins à poursuivre.

### 3.1.1 Un modèle de cotisations réformé

Bien que débuté antérieurement, le mouvement de regroupement d'OLS s'est notablement accéléré, accroissant l'impact sur le recouvrement des cotisations destinées à l'USH comme aux fédérations.

En effet, sur la base d'une assiette constituée du total des produits de loyers, l'application d'une dégressivité du taux applicable en fonction du nombre de logements, favorables aux plus gros organismes<sup>65</sup>, conduisait mécaniquement à une baisse du produit global lors de fusions généralisées.

Surtout, la réduction de loyer de solidarité a mécaniquement induit une contraction de l'assiette des cotisations.

Face à cette perspective, l'USH a diligenté une étude pour mieux en appréhender les conséquences. Les résultats de cette étude l'ont conduit à réviser le mode de calcul et la répartition des cotisations, qui constituent un tiers de ses recettes. La prise en compte de tous les facteurs d'évolution sus-évoqués entraînait une perte de recettes<sup>66</sup> estimée à 2,7 M€.

#### L'évolution de l'assiette des cotisations à l'USH

En 2018, l'instauration de la RLS et les incidences des regroupements d'organismes étaient de nature à engendrer une réduction du montant des cotisations collectées par l'USH. Une réforme du barème a été engagée afin de limiter la perte de ressources estimées de 12 à 16 % passant de 12,8 M€ à 11,3/10,8 M€ entre 2017 et 2022.

Trois facteurs d'évolution affectaient le montant des cotisations :

- la réduction de loyer de solidarité, diminuant le montant des revenus locatifs des bailleurs sociaux de l'ordre de 1 M€.
- La baisse du taux de reversement des cotisations appelées décidée par les fédérations des ESH et OPH qui se traduit par un manque à gagner de 0,8 M€.
- Le regroupement des organismes du fait de la dégressivité du barème alors pratiquée

Malgré la baisse des cotisations de 2% et de 1,7 % respectivement en 2020 et 2021, l'année 2022 a enregistré une hausse de 0,2 % des cotisations en raison de la hausse des loyers et de la croissance du parc.

*Source plan de performance USH- étude sur l'évolution des cotisations.*

Désormais, les cotisations sont perçues sur la base d'un taux de 0,0136 %, des loyers quittancés, sous réserve d'un abattement consenti lors du changement de formule aux organismes perdants, et figé depuis. Cette modification permet de sécuriser la recette attendue,

<sup>65</sup> Ce dispositif conduisait ainsi à ce que de gros organismes contribuent moins par logement que de petits offices ou ESH.

<sup>66</sup> Dont l'impact de la RLS (- 1 M€), et l'effet de la concentration (- 1 M€).

désormais assise linéairement sur le produit des loyers, et donc insensible aux modifications structurelles des organismes.

Par ailleurs, pour éviter la baisse du produit des cotisations résultant de l'application de la RLS, et dans un souci de maintien de la cohésion confédérale, il a été décidé de réduire de 52 à 50 % la part du produit des cotisations destiné à l'USH, au profit des fédérations, dont la part passe de 48 à 50 % dans l'hypothèse d'un taux d'appel de 100% fixé par chaque fédération. Le taux de reversement évoluant ainsi mécaniquement à la hausse si une fédération baisse son taux d'appel en dessous de 100%, à la baisse si une fédération décidait d'augmenter son taux d'appel au-delà de 100%. Ainsi les fédérations restent libres les unes vis-à-vis des autres quant à leur propres appels de cotisations en fonction de leurs besoins respectifs, sans faire évoluer les règles de fixation de la contribution confédérale.

Cette évolution a conduit la nouvelle équipe à engager, après réalisation d'un audit, un plan de performance visant à réduire les dépenses en procédant à une révision des procédures internes et des relations avec les fédérations.

### 3.1.2 Le plan de performance et sa mise en œuvre

Engagé début 2019 selon les enjeux et axes ci-après, le plan de performance visait à dynamiser le fonctionnement de l'Union sur la base d'un diagnostic posé en décembre 2018 et de leviers de performance identifiés pour conserver un modèle économique composé de cotisations à hauteur de 34 %, de subventions à hauteur de 27 %, de recettes commerciales à hauteur de 20 %, de contrats de partenariat à hauteur de 5 % et de produits annexes tirés des remboursements de frais de personnel, de locations et prestations diverses à hauteur de 14 %. En 2022, le maintien de cet équilibre a été préservé avec une ventilation des ressources identiques.

#### Les enjeux et les axes du plan de performance

Trois enjeux

- assurer la pérennité financière de l'Union,
- garantir un service adéquat aux adhérents dont les besoins évoluent
- capitaliser sur les améliorations déjà concrétisées pour construire l'avenir

Quatre axes de performances :

- optimiser les dépenses,
- développer les recettes,
- moderniser le fonctionnement de l'USH
- construire la vision stratégique de la structure

Optimiser les dépenses consistait notamment à rationaliser les frais de réception, l'encadrement, le pilotage des frais de mission, le recours à l'intérim et à mieux organiser la fonction des achats. Augmenter les recettes visait à objectiver les coûts pour une meilleure refacturation des services rendus et développer de nouveaux partenariats. La modernisation du fonctionnement de l'USH s'inscrivait notamment dans une maîtrise des risques et une formalisation des processus en matière de RH, de gestion financière et de pratiques de travail

plus collaboratives. L'avenir de la structure résidait dans un meilleur pilotage de l'offre de services vis-à-vis des adhérents et le développement d'un suivi analytique plus affiné des actions. Ces travaux ont donné lieu à un plan d'actions.

Du point de vue budgétaire, les dépenses ont été maîtrisées pour garantir l'équilibre de la structure et ce malgré la baisse des cotisations.

Ces dernières ont été de -3,7 % en 2019, de -2 % en 2020 et de -1,7 % en 2021. 2022 se caractérise par une hausse de 0,2 % en raison de la hausse des loyers et de la croissance du parc liée aux fusions d'organismes. À l'identique du travail opéré sur la rationalisation des charges, le développement des recettes a été optimisé entre 2019 et 2022. Enfin, le développement de l'offre de services et la modernisation de l'organisation se sont traduits respectivement par un meilleur accompagnement ainsi que la prise en compte des attentes des fédérations et par la refonte de processus de gestion.

La principale économie a porté sur la masse salariale, notamment par la fin du remplacement systématique des départs. Les dépenses de personnel, qui s'élevaient à 16,5 M€ en 2018, ont baissé en 2019 (16,2 M€) et surtout en 2020 et 2021 (14,8 M€, puis 14,7 M€). En 2023, cette action s'est poursuivie avec une nouvelle baisse de 370 000 € de la masse salariale

Des économies ont également été réalisées sur les frais généraux (photocopies, impressions) et la rationalisation de la gestion du parc informatique.

L'abandon des projets immobiliers a été un choix dès le lancement du plan de performance. Le regroupement sur un site a été écarté au profit du maintien de la localisation de l'Union au sein de deux immeubles très proches situés dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement de Paris.

Les axes du plan de performance qui couvraient la période 2019-2022 n'ont pas encore tous été réalisés, certains restant à engager en 2024, telles les modalités de facturation des journées professionnelles.

La relation avec les fédérations en termes de prestations de service a fait l'objet d'une revue globale, conduisant à une objectivation de la refacturation.

## **3.2 Des fonctions support partagées avec les fédérations adhérentes**

La gestion des ressources humaines et celle des systèmes d'information témoignent de l'intégration de l'union.

### **3.2.1 Les ressources humaines : un modèle consensuel mais une zone de risques à ce stade maîtrisés**

Avec des effectifs de l'ordre de 132 salariés, l'USH a un nombre de salariés<sup>67</sup> en équivalent temps plein (ETP) compris entre 128 et 134, respectivement en 2019 et 2022. La tendance en septembre 2023 oscillait aux alentours de 129. Par ailleurs, 69 salariés sont

---

<sup>67</sup> Hors les personnels mis à disposition de VISIAL (2) et du GIP SNE (3, 6 ou 9 selon les années, 10 aujourd'hui).

embauchés par l'USH et mis à disposition des fédérations adhérentes. Aucune mise à disposition ne concerne les filiales.

Au total, ce sont plus de 200 collaborateurs rémunérés dont près de 35 % à l'extérieur de l'USH.

Les frais de personnel s'établissent à 15,7 M€ en 2022, en légère baisse par rapport à 2019, et avant une progression d'environ 6% attendue au titre de 2023. La partie masse salariale demeure pour sa part maîtrisée.

**Tableau n° 7 : évolution des frais de personnel et de la masse salariale, 2019-2023**

<i>En milliers d'euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Frais de personnel	16 172,2	14 887,9	14 661,2	15 763,5	17 034,2
<i>Dont masse salariale</i>	15 335,8	14 823,8	14 651,7	14 724,1	15 613,9

Source : USH

Le calcul des dépenses de personnel est désormais encadré à l'occasion des prévisions budgétaires. Il intègre le calcul des indemnités de départ à la retraite pour les salariés âgés de 50 ans ou plus. Les provisions constituées en la matière permettent de couvrir les dépenses correspondantes. Les commissaires aux comptes n'ont, malgré des modalités de calcul atypiques, pas fait d'observations. Le dernier contrôle de l'URSSAF opéré en 2018 n'a pas donné lieu à des redressements de cotisation.

Le recrutement des salariés temporaires fait l'objet d'une attention particulière par une recherche au préalable de redéploiement des ressources en interne. Les frais de déplacement sont encadrés par des notes de service, un barème des défraiements et un contrôle des niveaux de remboursement.

Tous ces efforts sont issus, du plan de performance sur lequel s'est engagé l'USH entre 2019 et 2022.

Le total des vingt plus hautes rémunérations s'élève à 2,766 M€, soit un salaire annuel brut moyen de 138 300 €. Compte tenu de la gestion mutualisée des ressources humaines, ce panel concerne des salariés rémunérés par l'USH qu'ils soient en poste à l'USH ou détachés dans les fédérations. Le salaire annuel moyen des seuls salariés de l'USH (treize sur les vingt), s'élève à 142 160 €. Celui des sept salariés de fédérations est de 131 147 €.

### 3.2.2 Les systèmes d'information

La direction du numérique et des systèmes d'informations (DNSI), qui était dans un état « embryonnaire<sup>68</sup> » en 2017, avec des applicatifs gérés par les directions fonctionnelles, s'est

<sup>68</sup> Avec 2 agents.

constituée. Sous l'impulsion de la directrice générale, le nouveau directeur des SI a eu pour mission de revoir la structuration de la direction. Composée aujourd'hui d'une quinzaine de personnes, elle s'est recentrée sur ses missions en adoptant une nouvelle organisation autour de deux pôles : l'un en charge du déploiement et de la maintenance des projets, l'autre des questions de sécurité informatique.

Hors charges salariales et charges indirectes, le budget de la DNSI est de l'ordre de 3 M€ ventilés en deux parties : 2 M€ pour le fonctionnement récurrent de l'USH et 1 M€ pour le développement de nouveaux projets. Au total, c'est plus de 10 % du budget<sup>69</sup> de l'USH qui est consacré au numérique.

Aujourd'hui, les SI hors applications du poste de travail, comprennent trois catégories d'applications : les applications métiers<sup>70</sup> centrales hébergées dans les *clouds* d'éditeurs ou en mode SaaS<sup>71</sup> ; quelques applications<sup>72</sup> non critiques hébergées sur des *clouds* publics (l'objectif est de les porter sur des applications No-Code<sup>73</sup>) ; les applications « web » à destination du grand public et des adhérents, hébergées dans des environnements isolés et sans liens avec le SI central. La cartographie des applications SI, si elle avait été couplée à une cartographie des flux, aurait permis d'identifier de potentielles défaillances et limiter les risques liés à la diversité du parc de logiciels détenus. Le volet sécuritaire a toutefois été renforcé car les serveurs sont accessibles par plus de 500 points finaux<sup>74</sup>.

Un plan de reprise d'activité (PRA/PCA) a été mis en place. D'après la direction des systèmes d'information de l'USH, les applications informatiques ne comportant pas d'éléments critiques, le fonctionnement de l'activité peut être assuré à 70 % à partir des adresses électroniques de la structure et à 90 % à partir des fonctions support que sont les sauvegardes en matière de gestion de la paye et de la comptabilité. Un test en « mode bulle » a permis de confirmer cette situation en 2022. À partir des sauvegardes existantes, il a fallu 72 h pour que l'activité puisse reprendre. Toutefois, des tests du PRA/PCA en grandeur nature restent à réaliser pour conforter le rétablissement du système d'information et minimiser les temps d'arrêt à l'accès aux infrastructures informatiques et applications dédiées. Des applications étant hébergées chez des prestataires, l'USH envisage de tester leur PRA.

La fonction de délégué à la protection des données (DPO), initialement exercée en interne a été externalisée. L'USH est attentive aux règles en matière de sécurité des données (RGPD) et n'hésite pas à solliciter la CNIL<sup>75</sup> à l'occasion des applicatifs développés notamment

---

<sup>69</sup> 3 M€/30 M€.

<sup>70</sup> Finance, comptabilité, ressources humaines

<sup>71</sup> Software as a Service

<sup>72</sup> Chez XEFI (opérateur francilien) le blog à destination des adhérents, le site de l'institut hlm de la RSE créée en 2012 entre l'USH et les fédérations HLM. Chez Azure (Microsoft, Irlande) des serveurs de secours.

<sup>73</sup> Les outils no-code de gestion de données permettent de créer facilement ses propres outils de manière puissantes et intuitives.

<sup>74</sup> 600 en comptabilisant les détenteurs de téléphone portables.

<sup>75</sup> Cas de l'application ORFI – logiciel d'incivilité détenu par les bailleurs ; cas de l'application Bienvéo.

en matière d'incivilité (ORFI<sup>76</sup>) au profit des bailleurs et d'offres de logements (Bienveo)<sup>77</sup> ; elle veille en outre à ne travailler pour ses études que sur des bases anonymisées.

La particularité de la DSI se caractérise par l'édition de logiciels qu'elle met à la disposition des bailleurs en contrepartie des cotisations versées par ces derniers. Sur la base des cahiers des charges qu'elle établit, elle fait appel à des prestataires extérieurs pour les développements correspondants.

Pour permettre également aux fédérations, associations régionales et associations partenaires de disposer d'équipements informatiques, l'USH a passé des conventions de prestations informatiques conjointes. Elles sont au nombre de 31 en 2023. Elles offrent des prix plus intéressants et des équipements communs.

En complément de ce qui précède, la DNSI a établi un plan de travail en matière de sécurité au profit des fonctions supports, de l'organisation du congrès et des adhérents. Des échéances à court et moyen terme ont été fixées d'ici 2026 selon les domaines. Cette feuille de route participe à l'amélioration de l'offre de services informatique. Elle s'inscrit dans le projet d'entreprise partagé par l'ensemble des parties prenantes.

### **3.3 La gestion budgétaire et comptable**

La gestion budgétaire et comptable s'est améliorée sur la période examinée, intégrant les recommandations précédentes de la Cour. Le contrôle interne demeure cependant à consolider, comme le soulignent également dans leur rapport les commissaires aux comptes.

Les procédures d'achat ont également fait l'objet d'améliorations et de formalisation.

#### **3.3.1 La gestion comptable**

Les comptes de l'USH sont établis par la DAF et par le trésorier de l'association. Approuvés par l'assemblée générale, ils sont également certifiés par un commissaire aux comptes, sans prononcé de réserves pour les exercices sous revue.

Depuis 2021, l'USH n'a toutefois pas satisfait à l'obligation de publication de ses comptes qui ne sont plus présentés ou joints à son rapport d'activité.

La Cour avait relevé dans son contrôle précédent que les comptes de l'USH incluaient des écritures comptables retraçant des flux de cotisations reversés aux fédérations ou à l'AORIF. Il a été mis fin à ces écritures à compter de l'exercice 2022. Également relevé par les commissaires aux comptes dans leur rapport sur les comptes de 2021, cette anomalie a été régularisée.

---

<sup>76</sup> Orfi est un outil de recueil des faits d'incivilités. Cet outil facilite l'enregistrement des faits d'incivilités par le personnel de proximité des résidences. Il permet aux organismes de collecter l'ensemble des faits commis sur leur patrimoine et de mesurer les situations d'incivilités qu'ils rencontrent. Cet outil a été déployé à partir de 2022.

<sup>77</sup> Bienveo est une plateforme web nationale recensant les logements sociaux disponibles à la location ou à l'achat.

Les points examinés n'appellent pas de remarques.

### 3.3.1.1 Une publicité des comptes à assurer durablement

Aux termes de l'[article L. 612-4](#) du code de commerce, les associations doivent tenir des comptes annuels si le montant de l'ensemble des subventions numéraires perçues dépasse le seuil des 153 000 euros, fixé par le [décret n°2007-644 du 30 avril 2007](#). Ces comptes annuels doivent comporter un bilan, un compte de résultat et une annexe.

L'USH satisfait à ces prescriptions, ainsi qu'à l'obligation de certification des comptes prévue par le décret n°2009-540 du 14 mai 2009. En revanche, l'obligation prévue par ce même texte, de publication des comptes et du rapport du commissaire aux comptes sur le site internet de la direction de l'information légale et administrative, n'a pas été satisfaite pour les exercices 2021 et 2022, alors qu'elle l'avait été jusqu'à 2020 inclus.

De même, jusqu'en 2020, les rapports d'activité de l'USH intégraient une présentation des comptes de l'organisation. Cette présentation a cessé dans les rapports d'activité pour 2021 et 2022, dans un objectif de simplification du document d'après l'USH. Celle-ci, bien que ne relevant d'aucune obligation, apparaît également souhaitable au regard du financement public perçu par l'USH, comme de son rôle dans la régulation du logement social.

L'USH a indiqué dans ses réponses au présent rapport avoir déposé ses comptes auprès de la direction de l'information légale et administrative, et avoir prévu d'intégrer leur présentation au rapport d'activité 2023 en cours de diffusion.

### 3.3.1.2 Les comptes annuels de la période sous revue

Sans dette financière, le passif de l'USH est composé de fonds propres résultant des reports à nouveau cumulés, de provisions (voir *infra*) et de dettes d'exploitation. Outre les immeubles détenus et les participations, la trésorerie constitue les deux tiers de l'actif.

Tableau n° 8 : bilan simplifié de l'USH (en milliers d'euros)

ACTIF		2022	2023	PASSIF		2022	2023
Immobilisations incorporelles		95,0	228,1	Fonds propres (Reports à nouveau)		12 692,0	13 258,0
Immobilisations corporelles		4 521,4	4 260,1	Provisions		4 618,1	4 580,2
Immobilisations financières		985,8	989,7	Dettes		15 079,4	15 981,5
Actif Circulant		26 787,4	28 341,8	<i>dont dette financière</i>		0,0	0,0
<i>dont trésorerie</i>		21 644,8	22 076,7				
<b>TOTAL</b>		<b>32 389,5</b>	<b>33 819,7</b>			<b>32 389,5</b>	<b>33 819,7</b>

Source : comptes annuels 2023

Le tableau ci-après retrace pour la période examinée les principaux postes de recettes et de dépenses de l'USH, selon une présentation budgétaire.

Tableau n° 9 : comptes annuels de l'USH 2019 à 2023, (présentation budgétaire)

<i>En milliers d'euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<b>RECETTES</b>					
<i>Cotisations Fédé des Offices</i>	5 634,4	5 584,8	5 329,8	5 460,2	5 481,9
<i>Cotisations E.S.H.</i>	5 129,6	5 258,8	5 302,1	5 437,2	5 480,4
<i>Cotisations Fédé des Coop</i>	444,2	493,4	537,3	640,4	708,7
<i>Cotisations UES - AP</i>	700,0	700,0	700,0	700,0	700,0
<b>Total cotisations USH</b>	<b>11 908,2</b>	<b>12 037,0</b>	<b>11 869,2</b>	<b>12 237,7</b>	<b>12 371,1</b>
<b>Contribution CGLLS</b>	<b>10 476,2</b>				
<i>Congrès Subventions</i>	185,5	0,0	425,0	253,0	333,0
<i>Congrès Inscriptions</i>	1 855,1	13,7	1 415,2	1 887,7	1 846,1
<i>Congrès Exposants</i>	5 538,5	0,0	3 887,4	4 583,0	5 144,3
<i>Congrès prestations annexes</i>				207,2	238,3
<b>Total Recettes Congrès</b>	<b>7 579,1</b>	<b>13,7</b>	<b>5 727,6</b>	<b>6 931,0</b>	<b>7 561,7</b>
<i>Subventions Budget Etudes</i>	404,3	316,7	437,6	462,9	401,5
<i>Subvention Semaine HLM / innovations</i>	73,5	0,0	25,0	20,0	0,0
<i>Conventions de prestations</i>	1 058,1	540,0	239,0	147,3	398,2
<i>Ventes publications &amp; produits publicité</i>	917,0	658,5	711,5	748,1	750,2

<i>En milliers d'euros</i>	2019	2020	2021	2022		2023
<i>Journées Professionnelles</i>	236,0	197,6	158,5	274,1		209,2
<i>Journée 15/9/2020</i>	0,0	68,9	0,0			
<i>Refacturation de charges</i>	4 942,6	4 587,6	4 618,6	3 898,0		4 008,5
<i>Refacturation pers. détachés (hors fédés)</i>				1 017,8		1 350,2
<b>TOTAL RECETTES D'EXPLOITATION</b>	<b>37 905,8</b>	<b>28 896,2</b>	<b>34 263,2</b>	<b>36 213,2</b>		<b>37 526,7</b>
<b>DEPENSES</b>						
<i>Ss-traitance affectée à des recettes</i>	2 036,1	1 368,1	1 040,7	1 094,2		1 306,9
<i>Ss-traitance Congrès</i>	2 683,3	330,1	2 407,4	2 543,7		2 471,5
<i>Ss-traitance budget d'études</i>				2 179,9		2 464,8
<i>Ss-traitance Semaine HLM / innovation</i>	140,7	58,7	64,9	143,4		99,7
<i>Journées Professionnelles</i>	205,1	82,5	36,4	192,4		169,8
<i>Journée 15/9/2020</i>	0,0	211,3	0,0			0,0
<i>Journée du personnel</i>	118,9	0,0	35,6	28,1		33,3
<i>Communication lors de l'élection présidentielles</i>		0,0	445,7	197,8		0,0
<i>Sous-traitance générale</i>	5 635,2	4 615,4	5 001,2	3 083,3		3 388,1
<i>Masse salariale</i>	15 335,8	14 823,8	14 651,7	14 724,1		15 613,9
<i>Personnel extérieur dont intérim</i>	136,4	64,2	9,6	1 039,4		1 420,3
<i>Convention Hprom</i>	700,0		0,0			
<b>Total frais de personnel</b>	<b>16 172,2</b>	<b>14 887,9</b>	<b>14 661,2</b>	<b>15 763,5</b>		<b>17 034,2</b>
<i>Loyers et charges</i>	661,1	558,1	609,7	603,9		612,2
<i>Frais de missions</i>	571,0	204,6	333,6	425,8		575,8
<i>Téléphone &amp; Affranchissement</i>	284,7	217,2	235,0	221,7		200,9
<i>Impôts et taxes</i>	354,9	342,0	334,2	348,8		651,2
<i>Autres charges d'Exploitation</i>	1 599,6	1 705,2	2 014,1	2 241,3		1 717,5
<i>Financement fonct. FNAR - DAR</i>	5 468,9	5 382,8	5 311,1	5 423,1		5 572,2
<i>Financement DA COOP</i>	93,4	93,4	93,4	93,4		50,0
<i>Financement VISIAL</i>	72,4	20,2	9,1	20,9		8,9
<i>Dotations aux amortissements</i>	491,1	490,8	516,9	525,7		561,5
<i>Dotations aux provisions</i>	471,6	54,8	256,3	719,2		666,5
<b>TOTAL DEPENSES D'EXPLOITATION</b>	<b>37 063,5</b>	<b>30 623,1</b>	<b>33 406,5</b>	<b>35 849,9</b>		<b>37 585,1</b>
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>842,3</b>	<b>-1 374,0</b>	<b>856,7</b>	<b>363,2</b>		<b>-58,3</b>
<b>Résultat financier</b>	<b>307,6</b>	<b>353,0</b>	<b>291,3</b>	<b>331,0</b>		<b>631,6</b>

<i>En milliers d'euros</i>	2019	2020	2021	2022		2023
<i>Total exceptionnel</i>	-6,7	108,3	-0,9	0,4		-7,3
<b>RESULTAT NET</b>	835,6	-1 265,6	1 147,0	694,6		<b>566,0</b>

Source : USH

Les transferts de charge sont principalement constitués des refacturations aux fédérations pour mise à disposition de personnel et de locaux (cf. § **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

À l'exception de 2020, où le congrès n'a pu se tenir, l'USH dégagne annuellement un résultat positif entre 0,7 et 1,2 M€.

En 2023, l'exercice s'est soldé par un excédent de 566 000 €. Au vu de ce résultat, le budget 2024 se présente à l'équilibre. Comme chaque année, l'organisation du congrès de l'USH<sup>78</sup> y constitue une source de financement non négligeable.

### 3.3.1.3 Un niveau de trésorerie confortable

L'USH dispose d'une trésorerie confortable, qui s'élevait à 22 M€ au 31 décembre 2023, soit plus de sept mois de dépenses de fonctionnement.

Cette trésorerie inclut un montant de 15,4 M€ de valeurs mobilières de placement, composé exclusivement de produits de taux non risqués (comptes à terme et contrats de capitalisation), générant un flux d'intérêts annuel de l'ordre de 0,3 M€<sup>79</sup>, ainsi que, à fin 2023, un montant de 5,8 M€ placés sur livrets (livret A et livret associatif).

### 3.3.1.4 Les provisions pour risques

Le montant global des provisions était de l'ordre de 4,6 M€ en 2022 et de 3,9 M€ en 2021, composé essentiellement de la provision pour charges au titre des indemnités de départ à la retraite (IR). À fin 2022, cette provision s'élève à 3,57 M€, en progression de 0,32 M€ par rapport à 2021 au regard des modalités d'ancienneté et de catégories professionnelles fixées par la convention collective applicable<sup>80</sup>.

La détermination annuelle de la provision pour IR repose sur un calcul réalisé par l'USH en interne, qui ne satisfait pas aux normes comptables en vigueur, lesquelles ne sont toutefois pas impératives. En revanche, le principe de permanence des méthodes est respecté.

Le calcul repose en effet sur la prise en compte des seuls salariés de plus de 50 ans, éligibles au regard de la convention, et la prévision ainsi réalisée se révèle en phase avec la dépense réelle constatée.

<sup>78</sup> 7,5 M€ de recettes en 2023 ; 7 M€ budgétées en 2024

<sup>79</sup> Sur la base de taux fixes compris entre 2 et 2,5 %

<sup>80</sup> Age moyen réel de départ à la retraite : 63 ans. Personnels âgés de plus de 50 ans et qui auront au moins 5 ans d'ancienneté au jour de la cessation d'activité.

Ce point, mentionné dans le rapport du trésorier et des commissaires aux comptes, ne fait pas l'objet de réserves dans la mesure où le principe de prudence est respecté en couvrant les charges dues aux salariés bénéficiaires.

Concernant les personnels des fédérations, la provision est répartie et facturée entre chaque organisation qui en rembourse l'intégralité.

Les autres provisions pour risques couvrent ceux liés aux litiges avec des salariés (338 000 €), l'USHOM (trois années de subventions non versées pour un montant total de 510 000 €) et la part de cotisations non versée par la fédération des OPH (200 000 €).

### **3.3.2 Le contrôle budgétaire**

L'élaboration du budget repose sur un dialogue entre les différentes directions et le contrôle de gestion, selon un processus collégial et itératif.

Le montant attendu de la CGLLS étant connu d'avance, l'estimation des recettes repose d'une part sur une prévision d'évolution des cotisations, fondée sur une hypothèse de croissance des revenus locatifs et, d'autre part, sur une prévision des recettes attendues du congrès par le service concerné.

En matière de dépenses, l'évolution de la masse salariale fait l'objet d'une analyse détaillée par le contrôle de gestion. Une actualisation de la provision pour indemnité de départs en retraite est également effectuée.

Les dépenses de prestations externes sont estimées par les référents DAF de chaque direction.

Une instruction budgétaire annuelle précise le calendrier et les modalités de préparation du budget de l'année N, sur la base des prévisions d'exécution de N-1, et d'indicateurs spécifiques produits par les directions. Aucun cadrage n'est établi.

Le budget est établi par le service du contrôle de gestion avec leurs correspondants dans les directions. Après validation en conférence des trésoriers, en même temps que la dernière prévision d'atterrissage du budget N-1, il est adopté en Comex.

Le suivi budgétaire donne lieu à deux points budgétaires en juillet puis en octobre/novembre, en même temps que la préparation du budget.

Les différents domaines font l'objet d'un suivi avec la direction générale, de périodicité trimestrielle (notamment pour le budget « études »), voire mensuel, d'avril à septembre, pour les activités « congrès » et « études », compte tenu de leur place importante dans le modèle économique de la confédération.

### **3.3.3 Une démarche de contrôle interne à poursuivre et à approfondir**

L'USH s'est engagée dans une démarche de formalisation d'un référentiel d'audit ou d'une charte de l'audit interne.

Les exigences de son plan de performance depuis 2018 et la volonté de tracer une feuille de route pour 2022, ont également permis de réaliser douze audits, ainsi qu'un séminaire de

gouvernance. Des diagnostics, des points d'organisation ou des processus opérationnels ont été portés par la direction générale sur quatre des principales fonctions supports, sur la période 2018-2023<sup>81</sup>.

Ces audits répondent à des axes structurants du plan de performance mais n'offrent pas un suivi analytique des actions mises en œuvre en raison d'une absence d'indicateur comme d'une évaluation qualitative<sup>82</sup>. L'USH ne dispose pas plus d'un outil de contrôle interne visant à identifier les zones de risques de l'organisme.

Les travaux d'audit externe des commissaires aux comptes, qui apportent une assurance raisonnable de fiabilité, relèvent cependant des faiblesses, qualifiées de modérées, au niveau du contrôle interne qu'ils recommandent de résoudre. Le contrôle externe n'a en effet pas vocation à se substituer à des procédures internes qu'il doit toutefois valider.

Ainsi, la démarche de contrôle interne mise en œuvre, se limite aux quelques procédures de formalisation déjà citées. Cette approche est insuffisamment aboutie et doit être étendue à l'ensemble des procédures de gestion, d'autant que financement public intervient à hauteur de 10,4 M€.

Les principaux points d'amélioration portent sur l'exécution budgétaire ainsi que sur la chaîne de la dépense.

Chaque direction dispose d'une enveloppe et engage ses propres dépenses. Un référent de la direction des affaires financières au sein de chacune d'entre elles en assure le suivi. En l'absence de logiciel de suivi budgétaire, ce dernier est réalisé de façon manuelle sur la base de tableurs, imposant des ressaisies sources d'erreurs potentielles.

S'agissant du processus formalisé du suivi des commandes et des factures du service achat effectué par la DAF, le référent DAF de chaque direction tient à jour deux fichiers, un fichier Excel de suivi des commandes et un fichier de suivi budgétaire de la sous-traitance reprenant les axes de la CGLLS. Ainsi, pour la préparation des points budgétaires, la DAF alimente le deuxième fichier avec les données de facturation issues de la comptabilité, ce qui permet, par rapprochement avec les commandes passées, d'anticiper les montants des charges à payer sur les commandes passées, et de faire un point sur les commandes restant à passer par rapport au budget.

Ce suivi reste donc extracomptable, et les fichiers Excel utilisés ne sont reliés ni à l'outil de validation des factures ni au logiciel comptable.

---

<sup>81</sup> Direction générale et la DAF -Capgemini Invest : restitution du diagnostic 2018 du plan de performance le 12 novembre 2018- Séminaire du 11 février 2019- Powerpoint de présentation du 13 janvier 2020- Jaggaer : Déploiement du plan de performance - Accompagnement du volet Achats en avril 2019. Les services informatiques DSI – Audit Axians du 8 février 2019 ; Deloitte Diagnostic sur l'organisation DSI du 10 décembre 2019- EY Audit processus IT du 19 février 2019- Deloitte juillet 2020 et Axians Audit wi-fi en 2021. DRH – AM Consulting gouvernance des données RGPD (restitution du comité de direction) du 7 mai 2021. Direction des moyens généraux – Batiplus Audit sur installations électriques le 25 juin 2021- Erese Audit sur assistance à maîtrise d'ouvrage pour analyse du patrimoine tertiaire (article 175 loi Elan) du 6 juillet 2023- Erese Audit énergétique du 14 rue Lord Byron Paris 8<sup>ème</sup> en 2022.

<sup>82</sup> À l'exception des indicateurs de performance fournis au travers du bilan qualitatif établi chaque année dans le cadre du suivi de la convention CGLLS (inventaire des travaux réalisés pour chacun des axes de la convention) et des autres indicateurs qualitatifs et quantitatifs suivis à travers différents outils : enquêtes de satisfaction à l'issue des journées professionnelles, indicateurs de saisine de la direction juridique et fiscale...

Les modalités de l'exécution budgétaire reposent sur un suivi manuel qui ne peut se conformer aux exigences requises en termes d'analyse de risques. Le nombre de factures traitées en comptabilité était de 2 900, sur l'exercice 2022.

Le défaut d'interfaçage entre le logiciel de validation des factures et celui de comptabilité générale et analytique, ne permet pas d'identifier les éventuelles anomalies ayant un impact sur le paiement. Ce risque a toutefois été pris en compte par un contrôle compensatoire validé par le commissaire aux comptes.

Selon l'USH, le remplacement en 2024 de l'outil de validation des factures permettra, d'intégrer dans la nouvelle application toutes les factures et de les rapprocher automatiquement aux bons de commandes.

Les difficultés de partage des données entre systèmes et une formalisation écrite incomplète des procédures internes de gestion<sup>83</sup>, fragilisent la maîtrise des risques par l'USH sur une partie de ses activités. La réalisation d'un recensement et d'un manuel unique des procédures envisagées par la direction générale en 2024 ou 2025 devrait participer s'il est bien mis en œuvre, à l'amélioration de la maîtrise des risques.

Dans ses réponses à la Cour, l'USH a confirmé sa volonté de poursuivre le travail engagé.

**Recommandation n° 3.** : (USH) Poursuivre et approfondir la démarche de contrôle interne, notamment en généralisant la formalisation des procédures.

### 3.3.4 Une fonction achat maîtrisée

L'encadrement embryonnaire des procédures d'achat, constaté lors du précédent contrôle de la Cour des comptes sur la période 2011 à 2015, a laissé place à une fonction achat renouvelée. À l'appui du plan de performance conduit en 2019, le volet achats a fait l'objet d'un audit spécifique confiée au cabinet Jaggaer, dont les préconisations ont été suivies et mises en œuvre.

Ainsi, la fonction achat a connu une montée en puissance en termes de pilotage et d'organisation structurée, adossée à la formalisation écrite des procédures d'achats et d'engagement des dépenses en 2022.

#### 3.3.4.1 Une nouvelle organisation interne

L'étude conduite par le cabinet Jaggaer a permis de poser des orientations et des préconisations précises visant à renforcer en termes d'effectifs, d'organisation interne et d'actions spécifiques la fonction achat, rattachée à la direction administrative et financière de l'USH.

Cette fonction achat est effectivement confortée en termes d'organisation interne comme de procédures :

- En termes d'effectifs et d'organisation interne avec une identification des rôles et des responsabilités des acteurs achats : un poste de responsable achats a été créé en octobre 2019, assurant pour partie la gestion administrative des achats. Ce responsable intervient en support ponctuel des cinq directions opérationnelles<sup>84</sup> de l'USH, qui conservent la définition des besoins, l'analyse des offres et le suivi technique de l'exécution des marchés.
- En termes de lisibilité des procédures et des modalités de traitement des dépenses, une refonte de la procédure d'achats et d'engagement des dépenses a été réalisée à partir de 2020 et formalisée dans un guide des procédures d'achat.
- En termes de maîtrise des risques, la réalisation d'une classification des achats en vue de la mise en place d'une cartographie des dépenses et d'un outil d'analyse et de prévention des risques a été engagée.

### 3.3.4.2 Un volume et des procédures d'achats encadrés

Le pilotage des achats se fait par l'attribution des budgets auprès des principales directions de l'Union. Ces budgets de charges se déclinent par direction et par lignes de charges.

Les différents types de marchés dépendent du choix de la procédure de marché qui se réalise en fonction du montant de la consultation et sur la durée totale de celle-ci.

À cet effet, le montant global des achats s'établit comme suit :

**Tableau n° 10 : montant global des achats par types de procédures 2020-2023 (M€)**

	Commandes < 15 K HT sans mise en concurrence	Commandes supérieures à 15 K HT qui ont fait l'objet d'une consultation libre	Commandes supérieures à 15 K HT qui ont fait l'objet d'une consultation directe	Commandes supérieures à 15 K HT qui ont fait l'objet d'une consultation avec publication	Totaux
<b>Nombre de commandes</b>	3 015	154	70	113	<b>3 352</b>
<b>Montant TTC des commandes passées (M€)</b>	9,7	5,7	2,8	6,04	<b>24,4</b>

Source : Cour des comptes, synthèse du nombre et des montants globaux des commandes sur la période 2020-2023 par types de procédures, d'après les données fournies par la DAF de l'USH constituées à partir des fichiers de chrono des directions et du fichier transverse de suivi du budget Etudes.

Le choix des procédures de consultation par seuil mis en œuvre par l'USH est le suivant :

<sup>84</sup> DIUS, DMOP, DCOM, MOYENS GENERAUX, DJEF

**Tableau n° 11 : seuil de procédures en matière d'achat**

Seuil	Montant de la consultation	Procédure
A	Consultation < 15 000 HT	Consultation libre
B	15 000 HT < Consultation < 50 000 € HT	Consultation directe
C	50 000 € HT < Consultation	Consultation avec publication

Source : USH, référentiel des procédures d'achats et d'engagement des dépenses 2022

Cependant, l'union ne procède pas à une analyse transverse des besoins et ne pratique pas de mutualisation des achats, gérés au sein de chaque direction. Les différences de nature de besoins entre services justifieraient d'après l'USH cette absence de recensement. Seuls les domaines des fournitures de bureau, des voyages (transports, hôtels, locations de voitures...), des réservations de salles et des achats de matériel informatique font l'objet de contrat-cadres pour l'ensemble des besoins de l'USH.

Les achats, enjeux stratégiques de la maîtrise des coûts de fonctionnement de l'USH, doivent répondre, à la fois, à l'optimisation du besoin et des coûts afférents, à la maîtrise des politiques de consommation ainsi qu'à la diffusion des bonnes pratiques en termes de développement durable. À ce stade, la structuration de l'organisation interne de la fonction achat affermie par l'évolution des processus mis en place permettent d'assurer un meilleur suivi des dépenses, avec notamment, la création d'un fichier centralisé des contrats supérieur à 25 K€ HT et la réalisation d'un suivi des dépenses par direction et géré par les référents DAF.

L'examen d'un échantillon de 275 factures d'achats relatives à 14 prestataires principaux de l'Union sur l'exercice 2022 pour un montant total de 2,4 M€<sup>85</sup>, n'appelle pas d'observation particulière.

Si le volume global d'achat a progressé<sup>86</sup> sur la période, passant de 4,9 M€ à 6,9 M€ entre 2020 et 2023 (toutes procédures d'achats confondues), le montant des achats conclus sans mise en concurrence reste stable, ainsi que le montant moyen de ces achats.

**Tableau n° 12 : les commandes passées sans mise en concurrence- exercices 2020-2023**

Commandes passées sans mise en concurrence (< 15 000 €)	2020	2021	2022	2023
<b>Part des achats sans mise en concurrence / montants totaux des achats</b>	40 %	36,9 %	39,8 %	42,3 %
<b>Montants moyens des achats passés sans mise en concurrence</b>	3 361 €	3 282 €	3 152 €	3 179 €

<sup>85</sup> Voir Annexe n° 5

<sup>86</sup> Cf. Annexe n° 5: ,9 M€ en 2020 – 5,9 M€ en 2021 – 6,5 M€ en 2022 – 6,9 M€ en 2023.

*Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par la DAF de l'USH. Détail en **Erreur ! Source d u renvoi introuvable.***

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'USH a pris en compte les évolutions du secteur des acteurs du logement social et les préconisations antérieures de la Cour, en engageant un plan de performance et a engagé un renforcement de son contrôle interne. Ces actions ont porté leurs fruits, permettant le maintien du modèle économique et la cohésion de la confédération.*

*Des voies d'amélioration subsistent, comme le souligne le commissaire aux comptes, notamment en matière de suivi de la dépense et de contrôle interne.*

---

## CONCLUSION

Confrontée à des évolutions institutionnelles et réglementaires du secteur, l'USH a mis en œuvre un plan d'action lui permettant de préserver sa capacité d'intervention et son rôle fédérateur du secteur du logement social.

Dans le même temps, le cadre partenarial avec les pouvoirs publics dans lequel s'exerce son activité a également été amélioré. Toutefois, la définition des actions et des objectifs poursuivis dans les axes conventionnés avec l'État en regard de la subvention versée par la CGLLS sont nombreux et descriptifs.

Les progrès constatés en matière de gestion restent à poursuivre notamment. Les procédures internes doivent encore être renforcées et formalisées, notamment en matière de suivi de la dépense et de contrôle interne. Le suivi financier des actions menées dans le cadre de la convention recèle des fragilités liées à la complexité des outils de suivi, qui doivent être sécurisés. Il en est de même du dispositif de gestion intégré des ressources humaines des fédérations, compte tenu de ses risques potentiels et de la vigilance qu'il requiert.

Les améliorations du conventionnement avec l'État enregistrées depuis 2019 nécessitent d'être approfondies. La définition des axes d'actions de l'USH en lien avec les préoccupations des pouvoirs publics doit être précisée et assortie d'objectifs. Les comptes-rendus annuels et triennaux présentés à l'appui de la subvention reçue doivent permettre de mieux apprécier l'apport des actions pilotées par l'USH, au-delà des seuls éléments factuels. L'identification spécifique des actions subventionnées par la subvention devrait clarifier sa nature et la pertinence.

Ces orientations et recommandations doivent permettre à l'USH d'assurer au mieux sa double mission, statutaire au profit de l'ensemble des adhérents, et contractuelle vis-à-vis des pouvoirs publics, dans un contexte de forte sollicitation dans un secteur confronté à des défis majeurs.

## ANNEXES

Annexe n° 1.	: Méthodologie d'affectation des produits et des charges sur les axes de la convention CGLLS.....	67
Annexe n° 2.	Instances de décision / concertation permanentes nationales auxquelles participe l'USH .....	68

## **Annexe n° 1. : Méthodologie d'affectation des produits et des charges sur les axes de la convention CGLLS**

Les charges entrant dans l'assiette des activités financées par la CGLLS sont les suivantes :

- Les salaires chargés des équipes des directions métiers (DIUS, DMOP, DE, DJEF, RH) affectés aux axes au prorata de leurs temps passés ;
- Les prestations externes (sous-traitance générale), dont le budget d'études et autres prestations directement imputables aux axes ;
- Les dépenses des AR financées par la DAR versée par l'USH ventilées par axe ;
- Une quote-part des frais de fonctionnement (masse salariale des fonctions supports – DAF, RH, DNSI, COM hors Service Congrès – et frais de fonctionnement) allouée à chaque axe au prorata des effectifs affectés par axe.

En revanche, sont exclues de l'assiette des charges financées par la CGLLS les dépenses suivantes : le congrès, Actualités Habitat et annuaire, les charges des personnels mis à disposition d'autres entités faisant l'objet de refacturations à l'euro l'euro.

*La revue Actualités Habitat et l'annuaire, édités par l'USH, sont indépendants de l'organisation du congrès, bien que gérés commercialement par les mêmes équipes.*

La subvention CGLLS est ventilée sur les différents axes pour partie par imputation directe, et selon une clé de répartition pour le solde non ventilé par imputation directe.

Ainsi, sont ventilés par imputation directe les éléments suivants :

- Budget d'études
- Subvention ERU
- La DAR (Dotation à l'Action Régionale) *La DAR, d'un montant de 5 M€ environ, est attribuée annuellement à la FNAR, sur la base des axes CGLLS et des demandes des associations régionales (AR). Le montant annuel est fixé par application d'un coefficient d'évolution prenant en compte la progression attendue des cotisations. La FNAR répartit les fonds selon ses propres critères aux OLS locaux adhérents (en parallèle de leurs fédés), a conclu un mandat avec l'USH (demandé). Le versement de la DAR est saisonnalisé en fonction des versements CGLLS. De manière générale, il est opéré en trois fois, en avril, en octobre et en fin d'année.*

Le solde de la subvention non ventilée directement est alloué aux différents axes au prorata du poids que représentent les charges non financées directement de chaque axe dans le total des charges non financées directement.

## Annexe n° 2. Instances de décision / concertation permanentes nationales auxquelles participe l'USH

Source : suivi de la convention pluri-annuelle pour 2022

ORGANISME	Type de participation
ACTION LOGEMENT	Comité des partenaires
ADEME	COMITE D'ORIENTATION PLATEFORME MOOC BATIMENT DURABLE
ADEME	Commission-Air-Energie
ADIVBOIS	Commission Concours
AFNOR	Comité d'Orientation Stratégique "Construction et urbanisme"
AFNOR Normalisation	Commission normalisation - "Diagnostics dans les immeubles bâtis" - Amiante, plomb
AFNOR Normalisation	Commission normalisation - P82 D : Escaliers mécaniques et trottoirs" ascenseurs
AFNOR Normalisation	Commission normalisation - Qualité environnementale des produits de construction des bâtiments
AGENCE QUALITE CONSTRUCTION	Commission Prévention Construction
AGENCE QUALITE CONSTRUCTION	Conseil d'Administration / Bureau
ALLIANCE HQE	Comité d'application Certification "HQE Aménagement"
ALLIANCE HQE	Conseil d'Administration
ANCT	Comité d'orientation histoire de la politique de la ville
ANIL	Conseil d'administration
ANRU	Comité d'audit
ANRU	Conseil d'Administration
APVF - ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE France	Conseil scientifique
AQC	Conseil d'Administration
ARECOOP	Conseil d'Administration
ASSOCIATION APOGEE	Conseil d'Administration
Association pour le Développement du Numérique (ADN CONSTRUCTION)	Conseil d'Administration
Association pour le Développement du Numérique CONSTRUCTION	Bureau
Association pour le Développement du Numérique CONSTRUCTION	Présidence de la commission Fiabiliser et sécuriser la commande en BIM
CERIB (centre d'études et de recherche de l'industrie du béton)	Conseil d'Administration
CERQUAL - Qualitel	Comité NF Habitat
CERQUAL - Qualitel	Conseil d'administration
CGLLS	Comité d'audit
CGLLS	CONSEIL D'ADMINISTRATION
CGLLS	FSI
CGLLS	Commission de péréquation et de réorganisation
CGLLS	Comité des aides
COFHUAT - Confédération Française Habitat	
Urbanisme Aménagement du Territoire et Environnement	Conseil d'Administration/bureau

ORGANISME	Type de participation
COMITE DE LA BASE INIES	Commission chargée de formuler les avis techniques et des documents techniques d'application sur des procédés, matériaux, éléments ou équipements utilisés dans la construction
COMITE DE SUIVI DALO	
Comité National de Lutte contre les Exclusions (CNLE)	
Commission d'Agrément des Contrôleurs Techniques (CACT)	
Commission d'évaluation des innovations techniques dans le domaine de la détection et du traitement de l'amiante dans le bâtiment	
Commission nationale de concertation (CNC)	
Commission nationale SRU	
Conseil national de la consommation CNC	
CONSEIL NATIONAL DE LA VILLE (CNV)	
Conseil National de l'Habitat	
Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE)	
CONSUEL (Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité)	Conseil d'Administration
Coordin'action Habitat Participatif France	
CRDA	Comité de recherche et développement amiante
CSTB	Comité consultatif
ECOSYTEM	Projet EMAT - Entité Multi-Acteurs pour la Traçabilité des déchets du bâtiment
EPAMARNE	Mission qualité logement
FNAP	Conseil d'Administration
FONDS DE COMPENSATION DES RISQUES DE L'ASSURANCE CONSTRUCTION FCAC	COMITE CONSULTATIF
Ministère de la Justice Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle	Comité d'orientation stratégique
Ministère de la Transition écologique, chargée du Logement	Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable
OBSERVATOIRE INTERMINISTERIEL DE L'ACCESSIBILITE DT DE LA CONCEPTION	
UNIVERSELLE (OBIACU)	
Observatoire de l'habitat inclusif auprès du Secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées	
ONPE (observatoire nationale de la précarité énergétique)	COMITE DES PARTENAIRES
ONPE (observatoire nationale de la précarité énergétique)	COMITE TECHNIQUE
OPQIBI (Organisme de Qualification de l'Ingénierie)	Conseil d'Administration
OPQTECC (Organisme Professionnel Qualification Technique Economistes Coordonateurs Construction)	Conseil d'Administration
OQAI (observatoire de la qualité de l'air intérieur)	Comité consultatif
PACTE - Comité de pilotage du programme d'action pour la qualité de la construction et la transition énergétique	Comité technique
PLAN BATIMENT DURABLE	BUREAU
PLAN BIM 2022	Comité de pilotage
PLAN RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT AMIANTE - PRDA	COMITE TECHNIQUE

ORGANISME	Type de participation
PLAN RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT AMIANTE - PRDA	COFIL
PROCIVIS- UESAP	Conseil d'Administration
PROMOTELEC	Conseil d'Administration
PUCA	Comité d'orientation
QUALIBAT	Commission - Traitement des bois en œuvre et des constructions
QUALIBAT	COMMISSION SUPERIEURE
QUALIBAT	Conseil d'Administration
QUALISR	Conseil d'Administration
QUALITEL	Commission Bâtiment Patrimoine Habitat
QUALITEL	Commission Technique
QUALITEL	Conseil d'Administration/bureau
QUALITEL	Fonds de dotation
QUALITEL	Observatoire
SGA	Conseil d'Administration
SNE	AG du GIP
SNE	Comité d'orientation du système national d'enregistrement de la demande de logement social
UNHAJ	Comité suivi l'accord cadre Etat/CDC/CNAF/USH/ UNHAJ "Logement des jeunes »
UNIFORMATION	Commission paritaire alternance
UNIFORMATION	Commission paritaire développement des compétences
UNIFORMATION	Commission paritaire études et observatoires
UNIFORMATION	Groupe de travail paritaire communication
UNIFORMATION	Groupe de travail paritaire qualité et contrôle
UNIFORMATION	SPP HABITAT ET SOCIAL
UNIFORMATION (OPCO)	Bureau
UNIFORMATION (OPCO)	Conseil d'administration
Université Paris Dauphine	Copil EMDLS
VIGIK ASSOCIATION	Conseil d'Administration
Visial Développement	Conseil d'Administration et AG
VIVAPOLIS	Conseil d'Administration