



Le 7 novembre 2025

Le Président

Dossier suivi par : Valérie Macquignau
Greffière de section
T 02 40 20 71 44
valerie.macquignau@crtc.ccomptes.fr
aline.lemée@crtc.ccomptes.fr (greffière)

Réf. : ROD 2025-243

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de l'association CREHA Ouest, concernant les exercices 2019 et suivants, ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt, encore à ce stade, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil d'administration. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de la réunion, et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification¹, ce document pourra être publié par la chambre et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Monsieur Jacques Stern

Président de l'association CREHA Ouest
8 avenue des Thébaudières
19ème étage aile B
44800 Saint-Herblain

¹ Conditions prévues par l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue du décret du 29 juin 2023.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil d'administration et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations définitives et la réponse sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques des Pays de la Loire, directeur départemental des finances publiques de Loire-Atlantique.

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



Luc HÉRITIER



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

ASSOCIATION CREHA OUEST

(Département Loire-Atlantique)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 25 septembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UNE GOUVERNANCE EN MUTATION, À MIEUX ENCADRER	10
1.1 Une intégration progressive des collectivités à la gouvernance.....	10
1.2 Le fonctionnement des instances présentant quelques irrégularités.....	11
1.3 Des délégations à mieux encadrer	12
1.4 L'association ne répond pas à ses obligations de transparence vis-à-vis des tiers.....	13
2 UN FINANCEMENT DU PROCHAIN PROJET STRATÉGIQUE À FIABILISER	13
2.1 Un mode de financement fragile	13
2.2 Une hausse du budget liée au précédent projet stratégique financée par la hausse des participations	15
2.3 Des dépenses marquées par une forte dépendance à l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale.....	16
2.4 Une gestion des immobilisations et de leur amortissement ne donnant pas une image fidèle de la situation de l'association.....	17
2.5 Une trésorerie impactée par une forte variation du besoin en fonds de roulement.....	17
2.6 Une prospective à affiner	19
3 UNE MAÎTRISE DES RISQUES INSUFFISANTE.....	20
3.1 La prévention des risques est insuffisante	20
3.2 La politique d'achats	21
3.2.1 Soumission au code de la commande publique.....	21
3.2.2 Des enjeux de commande publique concentrés sur les prestations informatiques.....	21
3.2.3 Une absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée	22
3.2.3.1 Les prestations support et développements	22
3.2.3.2 Les prestations d'hébergement	23
3.2.3.3 Les prestations de licences complémentaires	23
3.2.3.4 Le marché à venir	23
4 LE SYSTÈME D'INFORMATION.....	24
4.1 Une organisation et une sécurité informatiques externalisées.....	24

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

4.1.1 L'absence de maîtrise par CREHA Ouest de son système d'information et de sa sécurité informatique.....	24
4.1.2 Une organisation humaine majoritairement composée de profils informatiques polyvalents et des crédits informatiques concentrés sur un seul prestataire	26
4.2 La gestion de la politique de sécurité du système d'information des fichiers départementaux de la demande locative sociale doit être renforcée	27
4.3 Une conformité au RGPD insuffisante.....	27
4.3.1 Une mise en conformité au RGPD tardive et timide.....	27
4.3.2 Des outils métiers du CREHA Ouest ne respectant pas le règlement RGPD, des données sensibles transférées en dehors de l'Union Européenne sans protection spécifique	28
5 LA GESTION DES FICHIERS DE LA DEMANDE LOCATIVE SOCIALE	30
5.1 L'utilisation d'un logiciel spécifique conforme aux fonctionnalités attendues par la réglementation mais dont les fonctionnalités pourraient encore évoluer	30
5.1.1 Une gestion de la demande conforme aux attendus réglementaires.....	30
5.1.1.1 Un logiciel de création et de gestion de la demande autorisé sous conditions par arrêtés préfectoraux	30
5.1.1.2 Les fonctionnalités de l'outil de gestion partagée de la demande sociale	31
5.1.1.3 La plus-value du système de gestion locale (SPTA) par rapport au système national (SNE).....	34
5.1.1.4 Un exemple d'usurpation d'identité d'un demandeur de logement social : une protection insuffisante des pièces justificatives associées à une demande de logement social en ligne	34
5.1.2 La création de la demande en ligne ou en guichet n'affecte pas l'équité entre les demandeurs	35
5.1.3 Des évolutions attendues	36
5.1.3.1 Les attentes en matière de pilotage des objectifs légaux	37
5.1.3.2 Des améliorations en vue de la prise en compte de demandeurs spécifiques	38
5.1.3.3 Les améliorations pour le grand public	39
5.2 Un outil commun ne permettant cependant pas de garantir l'homogénéité du traitement des dossiers des demandeurs sur les différents territoires.....	40
5.2.1 La validation et l'instruction de la demande	40
5.2.2 Les cotations et leurs usages	41
5.2.3 La définition variable des publics prioritaires.....	42
5.2.4 Les modalités variables de prospection des demandeurs et de préparation de la CALEOL	43
5.3 La congestion de l'accès au logement social engendrée en partie par les carences du système lui-même	45
5.3.1 Les facteurs macro-économiques qui participent de l'engorgement de l'accès au logement social	45
5.3.1.1 Les tensions du marché immobilier se répercutent sur la demande de logement social.....	45
5.3.1.2 L'inadéquation de l'offre de logements à la demande.....	47
5.3.1.3 La transformation du logement social en logement d'urgence	47

5.3.2 Les facteurs internes de dysfonctionnement	48
5.3.2.1 La fiabilité de la base de données des demandeurs	48
5.3.2.2 La pertinence du travail d'instruction avant CALEOL	50
ANNEXES.....	53
Annexe n° 1.-Le respect des obligations de transmission - publication	54
Annexe n° 2. Marchés passés auprès de l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale.....	55
Objet du marché.....	56
Hébergement et infogérance du logiciel de gestion de la demande locative sociale.....	56
Contexte.....	56
Une irrégularité liée à l'absence de durée maximum.....	56
Une clause de renégociation contraire à l'obligation de définition de la nature et de l'étendue du besoin.....	56
D'importantes lacunes et irrégularités susceptibles d'expliquer l'absence de concurrence effective	56
Objet du marché.....	57
Prestations support de la solution logicielle de gestion de la demande de logement social	57
Contexte.....	57
Une absence de durée maximum irrégulière.....	57
Des conditions de dispenses de mise en concurrence restrictives.....	57
Une absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée	58
Une absence de publicité du marché passé irrégulière.....	59
Une définition du besoin insuffisante	60
Annexe n° 3. Extrait du RGPD	63

SYNTHÈSE

L'association CREHA Ouest assure la gestion et l'animation des fichiers de la demande locative sociale de Bretagne et des Pays de la Loire et met en place des systèmes d'informations, plateformes d'observations et actions de communication, relatifs à l'habitat social.

La gouvernance, le financement et le fonctionnement interne de l'association présentent des insuffisances et irrégularités

L'association CREHA Ouest a fait évoluer sa gouvernance en 2022 afin de mieux associer les collectivités, intercommunalités et autres acteurs aux côtés des bailleurs. Le fonctionnement de l'assemblée générale et du conseil d'administration présente de nombreuses insuffisances tout comme son contrôle interne qui n'est ni formalisé par des procédures, ni assuré. Plusieurs cas liés aux frais de déplacements ou d'utilisation de la carte bancaire devraient être mieux encadrés et contrôlés.

Le financement de l'association (environ 1,5 M€ annuels) est essentiellement appuyé sur les participations des bailleurs, collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Or, selon l'article L. 441-2-6 du code de l'habitation et de la construction (CCH), ces derniers disposent d'un droit d'accès au fichier de la demande locative sociale gérée par l'association : ils ne devraient donc pas participer au financement à ce titre. Seuls les partenaires souhaitant disposer des fonctionnalités complémentaires devraient être facturés.

L'association est assujettie au code de la commande publique mais ne respecte pas les règles de publicité et de mise en concurrence qui lui sont applicables dans ses relations avec son principal prestataire, l'éditeur du logiciel de gestion du fichier de la demande locative sociale (représentant plus d'1 M€ de dépenses par an).

La chambre fait plusieurs recommandations sur l'organisation et le financement de l'association et l'invite à présenter à ses partenaires son plan de financement du projet stratégique 2024 -2028 pour s'assurer de sa soutenabilité.

La sécurité des données du fichier de la demande locative sociale n'est pas assurée

L'association a fait le choix d'externaliser son système d'information (SI) auprès de divers prestataires informatiques, notamment le logiciel de gestion de la demande locative sociale, au cœur de son activité et principal poste de dépenses. Si cette externalisation du SI apparaît comme une solution logique au regard du peu de salariés de l'association, celle-ci ne maîtrise cependant pas son système d'information ni sa sécurité. Elle ne dispose ni d'une cartographie de ses systèmes d'information alors même que les interfaçages avec les autres logiciels sont nombreux, ni de référent sécurité.

Les infrastructures abritant le fichier de la demande locative sociale sont sécurisées, mais les données sont cependant trop facilement accessibles faute d'une politique de sécurité des accès formalisée, rigoureuse et suivie. Alors que le logiciel du fichier de la demande locative sociale compte 4 000 utilisateurs, les droits d'accès ne sont pas suffisamment contrôlés

par l'association et la durée des accès n'est pas limitée. La procédure de suppression des comptes n'est ni formalisée ni automatisée. Le respect des règles du RGPD¹ a été également externalisé et reste très insuffisant et non piloté par l'association. La chambre fait plusieurs recommandations visant à sécuriser les données du fichier de la demande locative sociale.

Un logiciel unique sur deux régions, conforme à la réglementation mais dont la diversité des utilisations locales ne permet pas d'assurer l'homogénéité de l'accès au logement social

Le fonctionnement du système particulier de traitement automatisé (SPTA) applicable aux régions Bretagne et Pays de la Loire est conforme aux attendus réglementaires. C'est un système unifié utilisé par tous les bailleurs, appuyé sur un logiciel développé depuis 25 ans par une société éditrice, qui collecte les demandes, nouvelles ou renouvelées, attribue un numéro unique départemental à la demande, lui applique la cotation le cas échéant, gère et partage les données et pièces justificatives avec les partenaires, collectivités, intercommunalités et services de l'État notamment. Le logiciel permet par ailleurs de rapprocher l'offre et la demande, d'instruire de façon partagée les demandes avec les bailleurs et de gérer le déroulement de leur commission d'attribution. La demande en ligne est majoritaire (60 %) mais les guichets restent une nécessité pour les publics ne maîtrisant pas les nouvelles technologies ou la langue française. Le dépôt de sa demande en ligne ou en guichet n'impacte pas les chances du demandeur de se voir attribuer un logement.

L'augmentation du nombre de demandeurs et la raréfaction des logements vacants rendent l'accès au logement social difficile. La tension du marché immobilier conduit à réduire l'offre par la baisse de mobilité des actuels locataires de logements sociaux. La demande croît par ce contexte immobilier ainsi que celui de la décohabitation croissante et sous l'effet des « demandes par anticipation » (environ 20 % des demandeurs) qui veulent cumuler de l'ancienneté pour potentiellement faire une véritable demande le jour venu.

Le délai moyen d'attribution augmente (environ 1,5 an en 2024) y compris pour les publics prioritaires (demandeurs en situation de fragilité financière ou sociale, d'hébergement non adapté, réfugiés ou victimes de violences par exemple) et 28 % des demandeurs sont en situation de « délai anormalement long ». La faible mobilité des locataires du parc HLM pourrait être par ailleurs amplifiée par la sur-représentation dans les attributions des publics prioritaires qui disposent des revenus les moins élevés. Les primo demandeurs non prioritaires ne bénéficient en réalité que de 35 % de l'offre de logements alors qu'ils représentent 45 % des demandeurs. Enfin l'inadéquation de l'offre de petits logements (30 %) par rapport à la demande (47 %) contribue à retarder la satisfaction des demandeurs.

Selon les territoires les délais de validation des demandes et de vérification des pièces justificatives peuvent être variables sans que ces délais ne soient suivis dans le logiciel. Les systèmes de cotations locales qui permettent de classer les demandeurs dans la « file d'attente » en fonction de leur situation, sont en fait peu opérants au regard du poids de la cotation nationale des publics reconnus comme prioritaires. Bien que nationales, ces priorités font néanmoins l'objet de définitions et de pondérations différentes selon les départements.

¹ Règlement général de protection des données (Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Le nombre de dossiers présentés par logement varie également du simple au double selon les territoires et les modalités d'instruction des demandes en amont des commissions d'attribution sont elles aussi variables, allant de la visite du logement avant la commission avec les demandeurs sélectionnés, à l'absence de sollicitation. De fait, les taux de refus des demandeurs restent élevés (environ 30 % des propositions faites) et de nombreux dossiers présentés (8 %) sont incomplets ou inéligibles au logement social. En moyenne, un tiers des dossiers présentés en commission le sont inutilement. La chambre invite CREHA Ouest à faire respecter le code de la construction et de l'habitation (CCH) et sa charte des utilisateurs.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Clarifier sans délai les délégations au président et au directeur de l'association et faire respecter ces dernières conformément aux articles 18 et 20 des statuts.

Recommandation n° 2. : Répondre aux obligations de transmission et de publicité prévues par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, du décret du 16 août 1901 pour les statuts et la liste des dirigeants, par le décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 pour la publication des comptes et à l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 pour la rémunération des dirigeants.

Recommandation n° 3. : Étudier toute solution de remplacement raisonnable à la solution logicielle de gestion du fichier de la demande locative sociale en vue de procéder à une mise en concurrence des prestations relatives à cette dernière (licences, hébergement, services supports, développements) conformément à l'article L. 3 du CCP.

Recommandation n° 4. : Formaliser une stratégie informatique incluant un volet sécurité.

Recommandation n° 5. : Finaliser l'élaboration du registre de traitement conformément à l'article 30 du RGPD.

Recommandation n° 6. : Procéder à une analyse par le DPO en amont de toute acquisition d'outil métier, notamment non souverain conformément à l'article 48 du RGPD.

Recommandation n° 7. : Mettre en place sur le site grand public, les services numériques mis en place par l'État (France Connect, API DGFIP) afin de sécuriser les données et les pièces justificatives des demandeurs de logement social ou transférer au GIP SNE la compétence de la sécurisation des données et pièces jointes des demandeurs dans le cadre du projet de nationalisation du numéro unique.

Recommandation n° 8. : Faire respecter les règles de radiation au sein de la charte déontologique conformément à l'article R. 441-2-8 du CCH.

INTRODUCTION

La procédure de contrôle de la chambre

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de l'association CREHA Ouest, qui assure notamment la gestion et l'animation des fichiers de la demande locative sociale de Bretagne et des Pays de la Loire.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune des juridictions financières relative à la « répartition territoriale du logement social et parcours d'accès au logement social ».

Le périmètre d'activité de l'association CREHA Ouest s'établissant sur les régions de Bretagne et des Pays de la Loire, un arrêté du Premier président de la Cour des Comptes, en date du 10 février 2025, délègue le contrôle de l'association à la chambre Pays de la Loire.

Le procureur financier, par avis n° 2025-01 du 17 février 2025, a confirmé la compétence de la chambre pour contrôler les comptes et la gestion pour les exercices clos 2019 et jusqu'à la période la plus récente, sur le fondement de l'article L. 211-8 du CJF.

Les lettres d'ouverture du contrôle ont été notifiées aux deux dirigeants successifs de la période le 19 février 2025. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 26 février 2025 en présence des deux ordonnateurs tout comme l'entretien de fin de contrôle en date du 26 mai 2025. Le rapport provisoire délibéré par la chambre le 24 juin 2025 a été transmis le 3 juillet au président en fonction qui a apporté une réponse en date du 18 août 2025. Son prédécesseur n'a pas été destinataire des observations provisoires dans la mesure où sa gestion n'a concerné qu'une courte période n'ayant pas soulevé d'observations particulières. Des extraits ont été transmis au commissaire aux comptes et à l'éditeur de logiciel le 3 juillet et réceptionnés le 7 juillet 2025 qui ont transmis leurs réponses respectivement le 23 et le 31 juillet 2025. La chambre a délibéré sur son rapport définitif le 25 septembre 2025.

Présentation de l'association

L'association CREHA Ouest (centre régional pour l'énergie et l'habitat de l'ouest), dont le siège est situé 8 avenue des Thébaudières, à Saint-Herblain, a été créée en 1982 par l'association « Union sociale pour l'habitat des Pays de la Loire » regroupant les bailleurs sociaux de la région avec pour objet, dans l'intérêt de ses membres, l'étude, l'assistance technique et le conseil dans le domaine de l'habitat et de l'aménagement, l'information et la formation de ses membres. Après une mise en sommeil de plusieurs années, son objet a évolué de manière significative en 1998 pour se concentrer sur l'étude et la mise en place d'un système d'information pour la gestion de fichiers départementaux de l'offre et de la demande locative sociale. Selon l'article 1^{er} des statuts adoptés le 11 octobre 2022, l'objet de l'association est :

- la gestion et l'animation des fichiers départementaux de la demande locative sociale ;
- d'apporter des solutions techniques à ses adhérents dans le champ du numérique, l'assistance technique et la formation qui y sont étroitement liées ;
- ainsi que l'étude et la mise en place des systèmes d'informations, plateformes d'observations et actions de communication, relatifs à l'habitat social.

Elle intervient sur le territoire des régions Pays de la Loire et Bretagne.

La modification des statuts du 11 octobre 2022 a permis aux collectivités et établissements publics locaux, qui ne pouvaient jusqu'alors que signer des conventions de partenariat avec l'association, d'adhérer et donc de participer à la gouvernance de cette dernière.

L'association dispose d'un budget annuel d'environ 1,7 M€ HT financé essentiellement par les cotisations et participations des adhérents et partenaires.

1 UNE GOUVERNANCE EN MUTATION, À MIEUX ENCADRER

1.1 Une intégration progressive des collectivités à la gouvernance

Le rôle des collectivités et établissements publics locaux (EPCI) était initialement limité à celui de partenaires, pouvant sous réserve de signature d'une convention et du versement d'une participation, accéder aux services proposés (application métier, statistiques) mais sans participer à la gouvernance.

Une évolution est envisagée dès 2019 dans le cadre de la réflexion sur le projet stratégique. L'objectif est une gouvernance plus partagée, intégrant les collectivités locales, ces dernières étant concernées par l'évolution des services projetée (« Observatoire Augmenté »², cotation des demandes...) et le rôle des EPCI en matière de logements sociaux ayant évolué³. Cette réflexion a abouti à une modification des statuts en assemblée générale extraordinaire le 11 octobre 2022. Ils ouvrent l'adhésion aux collectivités locales et à quelques organismes tiers tel qu'Action Logement. Trois collèges sont ainsi créés : bailleurs, collectivités locales et EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) et structures associées. L'adhésion, payante, permet par ailleurs d'accéder aux services de l'Observatoire Augmenté. Les collectivités et EPCI se sont saisis de cette possibilité, puisque 46⁴ sont déjà adhérents. Le poids des collectivités reste malgré tout limité. Les statuts prévoient explicitement que le collège des bailleurs restera majoritaire en assemblée générale et en conseil d'administration et que les membres du bureau en sont obligatoirement issus.

L'association souhaite cependant développer le dialogue avec les collectivités. Elle travaille à la création d'un « Club des collectivités », en lien avec son nouveau projet stratégique qui vise notamment à développer un accompagnement plus ancré dans les politiques locales pilotées par les EPCI.

² Outil numérique développé en interne afin d'observer et piloter les politiques locales d'habitat social.

³ Obligation d'établissement d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID) fixée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) et de cotation des demandes fixée par la loi Elan (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique), promulguée le 23 novembre 2018.

⁴ Chiffre du rapport annuel 2024.

1.2 Le fonctionnement des instances présentant quelques irrégularités

La gouvernance de l'association est assurée par une assemblée générale, se réunissant une fois par an pour entendre les rapports sur la gestion du conseil d'administration et sur la situation financière et morale de l'association, approuver les comptes de l'exercice, voter le budget, nommer, le cas échéant, un commissaire aux comptes et donner quitus de leur gestion aux administrateurs. Les procès-verbaux sont très succincts et ne reprennent pas les éléments précis sur lesquels l'assemblée s'est prononcée. L'absence de mention d'interventions des membres dans les procès-verbaux, le faible taux de présence (39 %⁵), le nombre important de pouvoirs donnés, avoisinant⁶ voire dépassant⁷ (pour une réunion) celui des présents, parfois donnés « en blanc » et les votes quasi-systématiques à l'unanimité laissent cependant entrevoir une faible implication des membres. Des modifications sont intervenues dans les statuts de 2022 limitant le nombre de votants, réduisant le quorum et permettant les réunions en distanciel.

Le conseil d'administration « *est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de l'association et réaliser tous actes et opérations qui ne sont pas réservés à l'Assemblée Générale* ». Il se réunit deux à trois fois par an. La présence effective de ses membres est en moyenne de 53 %. Les procès-verbaux laissent apparaître un rôle effectif de cette instance dans le suivi stratégique de l'association et la validation d'orientations. Elle prend cependant peu de décisions concrètes et chiffrées telles que la validation de contrats de commandes. Les procès-verbaux sont par ailleurs trop succincts, ne laissant parfois apparaître que le sujet puis la validation, sans que l'on puisse déterminer ce qui a été validé⁸. Le président de l'association s'est engagé à l'avenir, à détailler davantage les procès-verbaux.

L'association est invitée à améliorer quelques points concernant le suivi des instances, qu'il s'agisse de l'assemblée générale ou du conseil d'administration. La chambre recommande de tenir des feuilles de présence signées par les présents⁹ et de mentionner systématiquement aux procès-verbaux : la date de convocation et d'envoi du dossier en respectant les délais prévus par les statuts ; le nom des personnes ayant un droit de vote, leur présence/absence ; le nom des personnes ayant donné pouvoir et le destinataire sans tenir compte des pouvoirs donnés en blanc ou en surnombre à un même membre ; récapituler le nombre de droits de vote, le nombre de présents et le nombre de pouvoirs valables pour conclure sur le quorum ; indiquer précisément les points sur lesquels les membres se sont prononcés, ce qui implique de reprendre dans le procès-verbal les éléments du dossier transmis à ces derniers. Dans le cadre des réponses aux observations provisoires, le président de l'association s'est engagé à corriger les lacunes relevées dans le rapport.

⁵ Taux de présence effective, sans tenir compte des pouvoirs, hors réunions de juin 2020 et 2021, pour lesquelles le vote s'est fait par correspondance et hors réunion du 8 avril 2020 annulée faute de quorum.

⁶ Assemblées de 2019 (21 pouvoirs pour 24 présents), avril 2022 (22 pouvoirs pour 23 présents), octobre 2022 (22 pouvoirs pour 22 présents), pas de réunion en présentiel en 2020 et 2021.

⁷ Assemblée de 2023 (28 pouvoirs pour 22 présents).

⁸ Exemple : procès-verbal du conseil d'administration du 11 septembre 2024 p. 3 : « accès FDLS, chatbot, déménagement des locaux : le conseil d'administration s'est prononcé favorablement et à l'unanimité sur les trois décisions proposées. » Il n'est pas possible de savoir si le conseil d'administration s'est prononcé sur l'intérêt du projet ou sur des conditions précises incluant le coût de ces derniers.

⁹ L'association indique disposer de feuilles de présences mais n'a pas été en capacité de les produire en cours d'instruction.

1.3 Des délégations à mieux encadrer

Le conseil d'administration, au vu de l'article 18 des statuts, « *est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de l'association et réaliser tous actes et opérations qui ne sont pas réservés à l'Assemblée Générale* ». L'article évoque ensuite, de manière non exhaustive, des décisions relevant de la compétence du conseil d'administration, dont la signature d'un bail, la réalisation de travaux ou la contraction de prêts. Or le contrat de bail et les travaux d'aménagement liés au déménagement du CREHA Ouest dans de nouveaux bureaux en mars 2025 n'ont pas fait l'objet de décisions formelles et explicites du conseil d'administration et retracées comme telles aux procès-verbaux¹⁰. Les commandes de développements à l'éditeur de logiciel ne font pas non plus l'objet de validations explicites en conseil d'administration, malgré leur impact budgétaire très significatif.

Le président dispose, en vertu de l'article 20 des statuts de larges pouvoirs, il « *veille à l'exécution des décisions de l'Assemblée Générale et du Conseil d'Administration et assure le bon fonctionnement de l'association qu'il représente dans tous les actes de la vie civile. Il est investi de tous pouvoirs pour accomplir les opérations nécessaires à la vie de l'association. Il peut déléguer une partie de ses pouvoirs après en avoir informé le Conseil d'Administration.* » Cette définition mériterait d'être précisée pour éviter tout « conflit » avec le conseil d'administration.

Les statuts prévoient la possibilité pour le président de déléguer une partie de ses pouvoirs après en avoir informé le conseil d'administration. Par décision du 15 décembre 2021, le président a délégué au directeur « *Une partie des pouvoirs qui [lui] sont accordés : la fonction employeur (l'association reste l'employeur de tous les salariés) ; la fonction administrative (demeurant assurée par les membres du Bureau et notamment le Secrétaire de l'association) ; la fonction financière (demeurant assurée par les membres du Bureau et notamment le Trésorier de l'association)* ». En pratique, seules les décisions stratégiques ou structurantes et les commandes ou dépenses significatives non prévues au budget font l'objet d'une validation préalable par le conseil d'administration. Cette délégation apparaît comme particulièrement imprécise et ambiguë et nécessiterait d'être reformulée.

La chambre note par ailleurs que l'ancien directeur et le directeur adjoint ont signé des contrats et bons de commande à l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale et ont disposé ou disposent encore d'une carte de paiement leur permettant d'engager des frais au nom de l'association alors même qu'ils n'ont jamais été bénéficiaires de délégations. Enfin le dossier de travail du commissaire aux comptes de 2022 indiquait que l'ancien directeur bénéficiait encore d'habilitations de signatures auprès de la banque de l'association deux ans après son départ. Dans le cadre de la contradiction, le président de l'association s'est engagé à régulariser la situation au plus tard en 2026. La chambre invite à procéder à cette régularisation sans délai.

¹⁰ Le procès-verbal ne mentionne que l'objet (déménagement locaux). L'absence de commentaires et la simple mention de l'approbation du conseil d'administration ne permet pas de déterminer si le conseil d'administration se prononce favorablement sur le principe du déménagement ou sur une autorisation de signature de contrats et le cas échéant, sur la nature des contrats (bail, marché de travaux) ou sur leur montant.

Recommandation n° 1. : Clarifier sans délai les délégations au président et au directeur de l'association et faire respecter ces dernières conformément aux articles 18 et 20 des statuts.

1.4 L'association ne répond pas à ses obligations de transparence vis-à-vis des tiers

L'association ne répond pas à ses obligations en matière de transmission et publication (cf. Annexe n° 1). Aucun compte n'a été publié alors que l'association a bien perçu, pour chaque exercice de la période de contrôle, des subventions supérieures à 153 000 €. La rémunération des trois plus hauts dirigeants n'est pas publiée. Enfin, les statuts modifiés le 11 octobre 2022 n'ont pas fait l'objet d'une transmission régulière à la préfecture et n'ont pas été publiés. Dans le cadre de la procédure contradictoire, le président de l'association s'est engagé à respecter ces obligations dès 2026.

Recommandation n° 2. : Répondre aux obligations de transmission et de publicité prévues par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, du décret du 16 août 1901 pour les statuts et la liste des dirigeants, par le décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 pour la publication des comptes et à l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 pour la rémunération des dirigeants.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de l'association a été élargie aux collectivités locales et EPCI, tout en assurant une majorité dans les instances aux bailleurs sociaux.

La gouvernance de l'association est marquée par des lacunes et irrégularités relatives au fonctionnement des instances, aux délégations de pouvoirs et à la transparence (absence de publication des statuts, de la liste des dirigeants, de la rémunération des trois principaux dirigeants et des comptes). Le président de l'association s'est engagé à les régulariser.

2 UN FINANCEMENT DU PROCHAIN PROJET STRATÉGIQUE À FIABILISER

2.1 Un mode de financement fragile

Les ressources sont essentiellement constituées des « ventes » (97,2 %) correspondant aux participations des membres et partenaires au coût du service, aux refacturations de frais (1,6 %) liés notamment aux emplois mutualisés (communication, data scientist) et aux cotisations des membres (0,7 %). Les autres ressources (produits exceptionnels et produits financiers) sont peu significatives. La hausse des dépenses liée au projet stratégique a été supportée par l'évolution des participations (+ 29 %) et dans une moindre mesure par les remboursements liés aux postes mutualisés, créés sur la période.

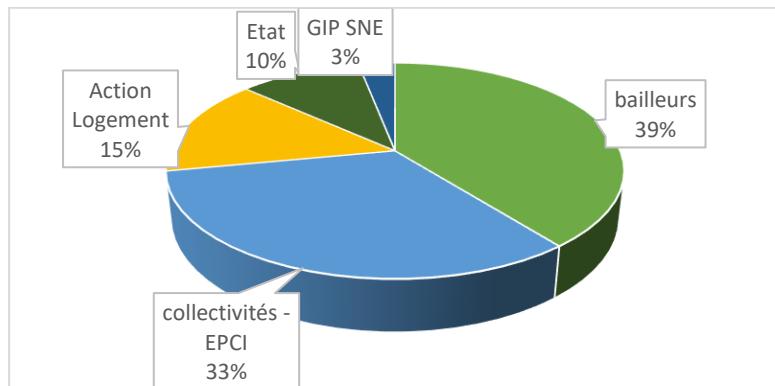
Depuis la révision des statuts en 2022, les principes de répartition des participations sont fixés à l'article 10 de ces derniers et renvoient au règlement intérieur pour déterminer un mode de calcul détaillé. Le règlement intérieur n'a cependant pas encore été adopté, le président de l'association se fixant comme objectif une adoption en 2026. Dans la pratique, CREHA Ouest établit un coût par département et une répartition entre les adhérents et partenaires de ce département selon une méthode relativement constante. Ces modalités de répartition mériteraient d'être débattues et actées en assemblée générale pour plus de transparence. L'association a fait part d'une réflexion en cours concernant l'actualisation du modèle de financement, afin d'anticiper un risque de diminution de certaines recettes. Elle envisage une présentation en conseil d'administration de décembre 2025 puis en assemblée générale ordinaire de 2026 afin d'étudier différentes pistes budgétaires : augmentation de la cotisation associative inchangée depuis les débuts du CREHA Ouest, augmentation du tarif de prestations à la demande de 40 à 50 €/h, modification du financement de l'Observatoire Augmenté par une ouverture du service à des acteurs non éligibles actuellement, un paiement du service par tous les acteurs utilisateurs et un coût proportionnel à la taille des acteurs.

Le mode de refacturation implique d'identifier les dépenses par département. L'association ne tient pas à proprement parler une comptabilité analytique, mais crée des « sous-comptes » afin d'identifier les dépenses par département et répartit les dépenses communes. Ce processus, qui implique la tenue de tableaux distincts du logiciel de comptabilité, pourrait être optimisé par la création de « services » sur le logiciel permettant d'identifier les dépenses par département de manière plus rapide et plus fiable.

Au vu des facturations 2024, les bailleurs et les collectivités apparaissent comme les principaux financeurs¹¹. Les recettes de l'association reposent donc essentiellement sur les participations des collectivités et bailleurs, ces dernières conditionnant l'accès au fichier de la demande locative sociale. Or le [IV de l'article R. 441-2-5](#) et [l'article R. 441-2-6](#) du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoient un droit d'accès des bailleurs, EPCI et communes au fichier de la demande locative sociale. L'accès à ces données ne peut donc être conditionné par le CREHA Ouest au versement d'une participation. Les participations ne devraient donc concerner que les utilisateurs souhaitant disposer des modules complémentaires proposés par CREHA Ouest. Les modalités de financement de l'association présentent donc une fragilité certaine.

¹¹ 72 % des recettes, intégrant l'ensemble des prestations.

Graphique n° 1 : Répartition des facturations 2024



Source : CRC à partir des tableaux de facturation transmis par CREHA Ouest

2.2 Une hausse du budget liée au précédent projet stratégique financée par la hausse des participations

Le budget annuel de l'association arrêté par l'assemblée générale représente en moyenne 1,7 M€ sur la période 2019-2024. Il est en forte augmentation (+ 30 %). Cette évolution, anticipée lors de l'adoption du projet stratégique en début de période, a permis de financer les actions prévues par ce dernier et notamment le renforcement de l'outil de gestion du fichier de la demande locative sociale et le développement de nouveaux services tels que l'Observatoire Augmenté.

Le résultat de l'association est invariablement à zéro, conformément au principe acté à l'article 12 des statuts. À cet effet, les participations¹² sont ajustées dans les comptes de l'année N et effectivement appelées ou déduites l'année suivante. Le principe apparaît comme sécurisant pour l'association qui s'assure ainsi de couvrir ses frais par les participations de ses membres et partenaires.

Ce mécanisme implique cependant une responsabilité pour l'association qui doit être en mesure de présenter des prévisions budgétaires annuelles et pluriannuelles fiables à ses partenaires et membres afin que ces derniers anticipent les dépenses correspondantes. Cette démarche de prospective budgétaire a été réalisée pour la 1^{ère} fois lors de l'adoption du plan stratégique en décembre 2019. L'impact budgétaire de la feuille de route 2024-2028 a également été évalué. Les écarts entre les prévisions du premier projet stratégique et réalisations se limitent à 4 % sur la période 2019-2023. La chambre note cependant que les réalisations sont en moyenne supérieures de 6 % au budget voté, induisant des participations complémentaires des membres sans que ces derniers soient consultés en cours d'année, l'assemblée ne se réunissant qu'une fois par an.

¹² À ce jour, au vu des tableaux transmis, seules les participations des bailleurs font l'objet d'ajustements.

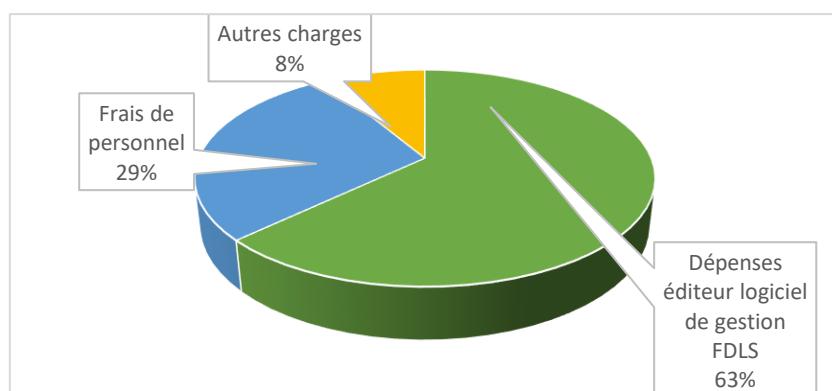
Tableau n° 1 : Écart entre prévisions, budget voté et réalisation

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Prévisions projet stratégique (PS)</i>	1 323 978	1 534 701	1 729 384	1 825 349	1 799 355	/
<i>Budgété</i>	1 307 882	1 527 724	1 793 805	1 711 177	1 727 836	1 768 000
<i>Réalisé</i>	1 439 085	1 607 818	1 922 288	1 747 384	1 811 928	1 874 600
<i>Ecart réalisé / PS</i>	9%	5%	11%	-4%	1%	/
<i>Ecart réalisé / budget</i>	10%	5%	7%	2%	5%	6%

Source : CRC à partir de la prospective 2019-2023 transmise par CREHA-Ouest, des budgets votés et des comptes de résultat.

2.3 Des dépenses marquées par une forte dépendance à l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale

Au vu des comptes de résultats, les charges sont essentiellement constituées sur la période 2019-2024, des frais de personnel (29 %), des « autres charges » (44 %) et des « autres achats et charges externes » (27 %). Dans les faits, ces deux dernières rubriques comprennent essentiellement des dépenses réalisées auprès de l'éditeur du logiciel de gestion du fichier de la demande locative sociale.

Graphique n° 2 : Répartition des principales charges 2019-2024

Source : CRC à partir des comptes de résultat et de l'extraction du logiciel de l'association des dépenses réalisées auprès de l'éditeur du logiciel de gestion du fichier de la demande locative sociale

Sur la période, les dépenses de personnel ont évolué de 65 % et les dépenses auprès de l'éditeur de logiciel de 31 %. Ces évolutions importantes sont cependant justifiées par l'évolution des services et la création de postes actées dans le projet stratégique 2019-2023.

La chambre note que les dépenses réalisées auprès de l'éditeur de logiciel comprennent des dépenses d'hébergement, maintenance et assistance de la solution logiciel mais aussi des dépenses de licences ou de développements de fonctionnalités complémentaires qui auraient dû être imputées au bilan (compte 205) et non au compte de résultat conformément à l'article 211-5 du PCG (plan comptable général).

2.4 Une gestion des immobilisations et de leur amortissement ne donnant pas une image fidèle de la situation de l'association

Les immobilisations incorporelles brutes inscrites à l'actif de l'association ne représentent que 182 861 €¹³ alors qu'au vu des contrats passés avec l'éditeur de logiciel de gestion du fichier de la demande locative sociale (FDLS), il apparaît que la valeur des licences serait de l'ordre de 2,5 M€. Pour l'essentiel, les licences et développements logiciels acquis auprès de l'éditeur du logiciel de gestion du FDLS ne figurent pas au bilan et n'ont donc pas été amorties. L'examen du bilan confirme le caractère quasi systématique et l'ampleur de ces mauvaises imputations. Une telle gestion pourrait compromettre les renouvellements d'investissements nécessaires. Le président de l'association en fonction et le commissaire aux comptes justifient cette imputation par le fait que l'association ne soit pas propriétaire des logiciels. Cependant, les licences « perpétuelles » utilisateurs confèrent bien un droit d'utilisation correspondant à la définition d'immobilisation incorporelle au sens de l'article 211-5 du PCG (plan comptable général). Les évolutions logicielles financées par CREHA Ouest, s'apparentent de fait, à des acquisitions de licences sur ces évolutions et doivent donc également être inscrites au bilan.

Seuls les investissements des deux derniers exercices correspondant au projet de fusion des bases ont bien été inscrits à l'actif. En parallèle, l'association a décidé d'emprunter pour étaler cette importante dépense sur plusieurs exercices. Concomitamment à l'inscription de ces premiers investissements à l'actif¹⁴, la durée d'amortissement des logiciels figurant dans la liasse comptable, précédemment fixée à trois ans a été supprimée. L'association a cependant confirmé son intention de fixer une durée d'amortissement cohérente avec celle de l'emprunt permettant de financer le remboursement du capital de l'emprunt tout en respectant le principe du « résultat comptable nul » fixé par les statuts.

L'imputation au compte de bilan des autres investissements (achats informatiques, mobilier) n'est par ailleurs pas systématique. L'association est invitée à imputer l'ensemble de ses investissements à l'actif, à amortir effectivement ses investissements et à fixer des durées d'emprunt en cohérence avec les durées d'amortissement de ses immobilisations.

2.5 Une trésorerie impactée par une forte variation du besoin en fonds de roulement

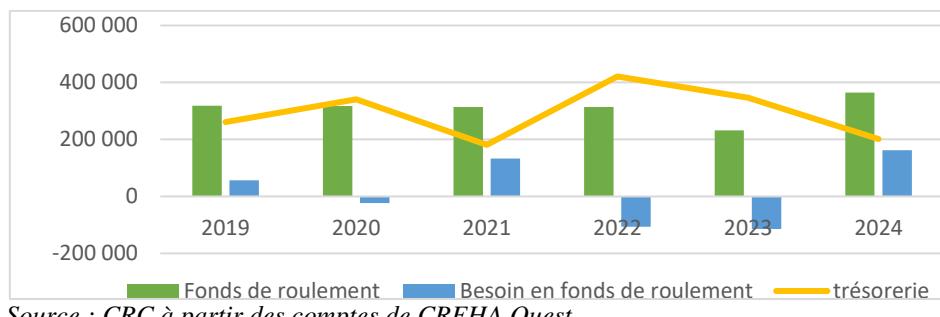
Le fonds de roulement est relativement stable jusqu'en 2022, compte tenu de la politique de résultat nul et de la très faible valeur des immobilisations nettes inscrites à l'actif. Il correspondait à peu de choses près au montant des fonds propres non récupérables soit 0,3 M€. Les investissements réalisés en 2023 et 2024 ont été compensés par un emprunt dont le montant excède celui des investissements réalisés (car destiné à couvrir la dernière phase du projet, réalisée en 2025). Le fonds de roulement n'a donc pas été impacté négativement.

¹³ Montant correspondant au projet en cours de fusion des bases départementales.

¹⁴ Actuellement en immobilisation en cours, la fin de réalisation étant prévue fin 2025.

Le besoin en fonds de roulement a en revanche connu d'importantes variations sur la période du fait d'importantes fluctuations des dettes fournisseurs, essentiellement l'éditeur du logiciel et celles des participations des bailleurs et des collectivités. La politique de régularisation des participations en N+1¹⁵ impacte donc la trésorerie. Cette dernière représentait, fin 2024, 39 jours de dépenses courantes.

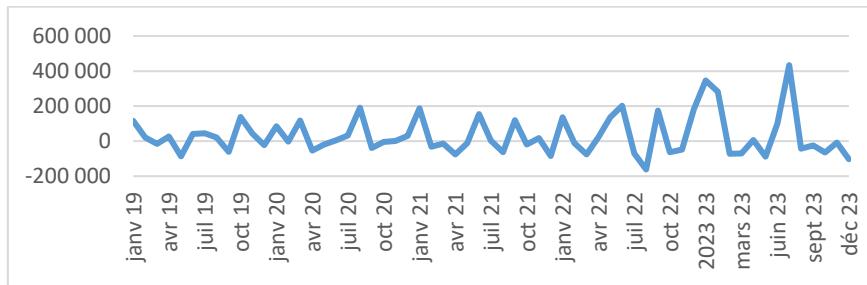
Graphique n° 1 : Variation de la trésorerie en fin d'exercice



Source : CRC à partir des comptes de CREHA Ouest

Un suivi plus détaillé montre cependant que l'association se retrouve régulièrement à découvert (cf. graphique ci-dessous). Pour répondre à cette problématique, l'association a négocié avec l'éditeur de logiciel un lissage des facturations des prestations d'hébergement et de maintenance et a été amenée en 2025 à anticiper la facturation à certains organismes et à retarder le paiement de factures à l'éditeur de logiciel.

Graphique n° 2 : Suivi mensuel de trésorerie 2019-2023



Source : CRC à partir de l'extrait du logiciel de comptabilité de CREHA Ouest

L'association devra veiller à ne pas réduire sa trésorerie en deçà d'un mois de dépenses courantes en adoptant si besoin, sa politique de facturation ou en augmentant ses fonds propres.

¹⁵ Les participations ne font l'objet que d'une facturation par an juste après le vote du budget en assemblée générale. Cette facturation comprend la participation de l'année N calculée sur la base du budget prévisionnel +/- l'ajustement de participation N-1 pour les bailleurs + subvention GIP SNE N-1. Le versement effectif se fait à peu près au mois de juin.

2.6 Une prospective à affiner

Une estimation de l'impact financier de la feuille de route 2024-2028 a été présentée en bureau le 4 septembre 2024. Cette dernière se contente cependant d'indiquer un montant annuel en investissement et en fonctionnement et ne constitue donc pas une prospective d'une précision suffisante pour s'assurer de la capacité de l'association à financer ses investissements et plus généralement ses projets d'évolution. Elle n'évalue pas non plus l'impact sur les participations des adhérents et partenaires.

Le fonctionnement actuel (principe d'un résultat à zéro, immobilisations et amortissements très limités) implique une capacité d'autofinancement quasiment nulle. Dès lors, le seul mode de financement des immobilisations envisageable serait, sauf à supprimer le principe de résultat à zéro dans les statuts, le recours à l'emprunt sur une durée équivalente à celle de l'amortissement. Cette question mériterait d'être débattue.

L'association est invitée à élaborer une prospective détaillée courant à minima jusqu'à 2028, précisant les modes de financement retenus pour les investissements et l'impact sur les participations et à faire valider cette prospective et ses actualisations éventuelles à l'ensemble de ses membres et partenaires pour s'assurer de leur engagement à financer dans la durée ces projets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Conformément au principe fixé par les statuts, le résultat comptable ressort systématiquement à zéro, grâce à un ajustement des participations en fin d'année. Le budget a augmenté de 30 % sur la période 2019-2024. Ces augmentations touchent les deux principales charges de l'association : le personnel (29 %) et les dépenses auprès de l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale (63 %). Cette augmentation, liée au projet stratégique et anticipée dans une prospective, a été financée par une augmentation des participations des adhérents et partenaires, qui constituent l'essentiel des ressources de l'association. Ces participations constituent la contrepartie financière au droit d'accès au fichier de la demande locative sociale. Ce mode de financement apparaît comme fragile puisque bailleurs et collectivités disposent d'un droit d'accès au fichier garanti par le code de la construction et de l'habitation, qui ne peut être conditionné à une participation financière.

L'association devra s'assurer de maintenir la trésorerie à un niveau suffisant pour assurer environ un mois de dépenses courantes, ce qui n'a pas toujours été le cas sur la période. L'atteinte de cet objectif pourrait impliquer de revoir sa politique de facturation ou d'augmenter ses fonds propres.

L'essentiel des investissements, c'est-à-dire les licences utilisateurs et développements relatifs au logiciel de gestion de la demande locative sociale, estimé par l'éditeur à 2,5 M€, n'a pas été inscrit à l'actif et n'a pas été amorti. Cela pourrait compromettre le financement des investissements à venir. Le coût de la feuille de route 2024-2028 a été évalué. Ce travail doit cependant être affiné pour constituer une prospective détaillée, sur la base de laquelle pourront s'engager les membres et les partenaires.

3 UNE MAÎTRISE DES RISQUES INSUFFISANTE

3.1 La prévention des risques est insuffisante

L’Agence française anti-corruption (AFA) préconise l’adoption d’une charte éthique ou code de conduite, la mise en place d’une cartographie des processus et des risques d’atteinte à la probité associés ainsi que des mesures visant à maîtriser ces risques. L’association n’a à ce jour adopté ni charte éthique (relative à son fonctionnement interne)¹⁶, ni cartographie des processus et des risques. Elle n’a été en mesure de transmettre aucune procédure de contrôle interne formalisée¹⁷. L’association est invitée à formaliser ses procédures internes en priorisant les domaines finances/comptabilité, achats et ressources humaines. Les quelques zones de fragilité suivantes devront faire l’objet d’une vigilance particulière.

Le directeur et le directeur opérationnel disposent de cartes de paiement de l’association, utilisées pour des montants significatifs¹⁸ et des usages très divers, sans que l’usage de ces cartes ne soit encadré par une note. Le directeur opérationnel a ainsi pu engager des frais liés à de l’achat de matériel informatique ou de logiciels alors même qu’il ne dispose d’aucun pouvoir de signature. L’entrée de ces frais en comptabilité ne peut se faire que sur la base d’états de frais. Certaines mentions importantes n’y figurent pas à ce jour¹⁹ et leur établissement est régulièrement tardif²⁰, nuisant au suivi comptable. Les états de frais du directeur ne sont pas validés par le président, ce qui peut favoriser des abus. La chambre a effectivement constaté que le directeur avait payé une amende de 1 500 € avec la carte bancaire de l’association en avril 2024. La situation a été régularisée en février 2025 par un remboursement de ce dernier. L’association est invitée à définir un cadre clair sur l’utilisation des cartes bancaires (dépenses autorisées, encours maximum, délais d’établissement des états de frais, validation des états de frais du directeur par le président).

Les frais de déplacement²¹ sont encadrés par une note de service de 2023, fixant les montants maximums de prise en charge des repas et nuits d’hôtel. Le respect de ces plafonds n’est cependant pas systématique. L’association tolère par ailleurs le remboursement de repas, hors déplacements, pour déjeuner avec des partenaires (formateurs notamment) ou l’invitation de partenaires. L’association a indiqué qu’un travail était cependant en cours pour établir un nouveau cadre de référence incluant les frais de déplacements.

¹⁶ Une charte éthique, partagée avec les adhérents et partenaires utilisateurs du fichier de la demande locative sociale a été établie concernant l’utilisation desdits fichiers.

¹⁷ Le directeur et la gestionnaire administrative ont cependant évoqué un fonctionnement interne impliquant un contrôle des factures non récurrentes par le directeur et le directeur opérationnel.

¹⁸ 15 500 € par an en moyenne sur la période 2019-2023.

¹⁹ Les états de frais ne mentionnent pas les personnes éventuellement invitées ni l’objet précis du déplacement ou l’affectation du matériel acheté.

²⁰ Plusieurs mois.

²¹ 13 000 € en moyenne sur la période 2019-2024, comprenant une forte baisse en 2020-2021 du fait de la crise sanitaire, 18 813 € en 2024.

L'association est ponctuellement amenée à céder du matériel dont elle n'a plus l'usage à ses salariés. Or certains achats informatiques sont imputés sur des comptes de charge, non amortis et non suivis dans le cadre d'un inventaire, ce qui pose un problème d'évaluation du bien cédé. L'association est invitée à poser un cadre aux cessions de biens à ses salariés en indiquant notamment les modalités d'évaluation des biens et en précisant que les cessions devront systématiquement être validées par une autorité supérieure au bénéficiaire. Le président de l'association s'est engagé à travailler sur ce point dans le cadre de l'audit social en cours.

3.2 La politique d'achats

3.2.1 Soumission au code de la commande publique

L'association correspond à plusieurs cas de qualification de pouvoir adjudicateur définis par l'article [L. 1211-1 du CCP](#) (code de commande publique). Il s'agit bien d'une personne morale de droit privé créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial²² et elle répond à l'ensemble des critères suivants (non cumulatifs) : son activité est majoritairement financée par des pouvoirs adjudicateurs²³, sa gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur²⁴ et plus de la moitié des membres de l'assemblée générale et du conseil d'administration sont désignés par des pouvoirs adjudicateurs²⁵. Enfin, il s'agit également d'un organisme de droit privé doté de la personnalité juridique constitué par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun²⁶. L'association doit donc respecter le code de la commande publique, ce que le président de l'association ne conteste pas.

3.2.2 Des enjeux de commande publique concentrés sur les prestations informatiques

Au regard des comptes de l'association, l'essentiel de ses achats concerne les prestations et développements en lien avec le logiciel de gestion du fichier de la demande locative sociale (FDLS) (6,6 M€ sur la période 2019-2024). L'association fait état, pour les autres domaines d'achat, d'une douzaine de consultations sur la période de contrôle, essentiellement sous forme de comparatifs de devis, pour des montants systématiquement inférieurs aux seuils de mise en concurrence.

Depuis 1998, CREHA Ouest a pour objet la gestion et l'animation des fichiers départementaux de la demande locative sociale, l'objectif étant, avant même la création du système national d'enregistrement (SNE) de la demande locative sociale, la gestion de fichiers partagés à l'échelle d'un département. Compte tenu du caractère novateur de cette organisation, l'association a indiqué qu'aucun outil existant n'était en mesure de répondre à ses besoins. La solution logicielle a ainsi été développée par l'éditeur pour répondre aux besoins de CREHA Ouest²⁷. L'éditeur reste cependant titulaire des droits de propriété intellectuelle, CREHA Ouest ne disposant que de licences utilisateurs.

²² Conformément au 2° de l'article L. 1211-1 du CCP.

²³ Conformément au 2°a) de l'article L. 1211-1 du CCP, les organismes gestionnaires de logements sociaux étant considérés, quel que soit leur statut, comme des pouvoirs adjudicateurs par la jurisprudence (CJCE 1^{er} févr. 2001, Commission c/ France, no C-237/99).

²⁴ Conformément au 2°b) de l'article L. 1211-1 du CCP.

²⁵ Conformément à l'article 2°c) de l'article L. 1211-1 du CCP.

²⁶ Conformément au 3° de l'article L. 1211-1 du CCP.

²⁷ <https://www.sigmapublications.fr/publications/cas-client/creha-ouest/>

Des évolutions ont été apportées au logiciel mais le choix de la solution retenue en 1998 n'a pas été remis en cause depuis 1998. Les relations entre l'association et l'éditeur de logiciel apparaissent plus comme celles de partenaires que comme celles d'un prestataire et de son client. L'évènement qui s'est tenu pour les 25 ans de l'association a ainsi laissé une large place à l'éditeur (publicité pour la solution, intervention de l'éditeur²⁸) et l'association assure la promotion de la solution logicielle sur le site de l'éditeur²⁹.

Sur la période de contrôle, plusieurs marchés ont été passés avec l'éditeur : un marché d'hébergement et d'infogérance de la solution logicielle (2019), un marché de prestations support pour la solution (2022) et des achats de licences et de prestations liées à des demandes d'évolutions logicielles (commandes ponctuelles sur toute la période). Un contrat de maintenance et hébergement en mode SaaS (« Software as a Service ») de la solution de gestion du FDLS était par ailleurs en cours de négociation et devait démarrer en septembre 2025.

3.2.3 Une absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée

3.2.3.1 Les prestations support et développements

Les prestations support et développements commandées à l'éditeur du logiciel de gestion du FDLS (cf. Annexe n° 2) ne font l'objet d'aucune publicité ni mise en concurrence sans justification suffisante au regard de l'article R. 2122-3 du CCP. En effet cet article permet le recours au marché sans publicité ni mise en concurrence lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

- il existe des droits d'exclusivité, notamment des droits de propriété intellectuelle ;
- il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable ;
- l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché.

Concernant le 1^{er} point : l'existence de droit d'exclusivité concernant le logiciel n'est pas contestée par la chambre.

Concernant le 2^{ème} point : il appartient à l'acheteur de démontrer l'absence de solution raisonnable conformément à l'article R. 2122-3 du CCP et à la jurisprudence³⁰. Or l'association se contente d'affirmer l'absence de solution de remplacement raisonnable sans pour autant la démontrer. CREHA Ouest n'a justifié d'aucune formalisation de ses besoins ni de consultation des éditeurs qui aurait permis d'établir les coûts et les délais de développement nécessaires pour y répondre. Si le juge a déjà admis la passation sans mise en concurrence d'un marché de maintenance d'un logiciel acquis récemment, compte tenu de droits d'exclusivité³¹, cette jurisprudence ne saurait s'appliquer dans le cas présent compte tenu du caractère ancien du logiciel acquis par CREHA Ouest et de l'existence d'autres éditeurs de solutions logicielles pour la gestion de la demande locative sociale.

²⁸ <https://www.creha-ouest.org/actualites/les-25-ans-du-creha-ouest/>

²⁹ <https://www.sigmapublications.fr/publications/cas-client/creha-ouest/>

³⁰ CJUE, 15 octobre 2009, Commission/Allemagne, C-275/08, EU:C:2009:632, points 57 à 64

³¹ CE, 2 octobre 2013, Département de l'Oise, n° 368846

Concernant le 3^{ème} point : les restrictions relatives aux droits d'exclusivité de l'éditeur doivent bien être considérées comme imputables à l'acheteur et ne peuvent donc pas justifier une absence de mise en concurrence³². CREHA Ouest a en effet accepté en 1998 le contrat d'apport en jouissance du logiciel acquis par son fondateur et a depuis, bien au-delà de la durée d'amortissement habituelle d'une licence, financé des évolutions qui n'étaient ni sous licence libre ni sa propriété, au risque de creuser l'écart entre la solution retenue et la concurrence.

Dès lors, l'article R. 2122-3 du CCP ne peut être invoqué pour justifier l'absence de mise en concurrence des prestations informatiques commandées auprès de l'éditeur du logiciel de gestion du FDLS.

3.2.3.2 Les prestations d'hébergement

Les prestations d'hébergement, également confiées à l'éditeur du logiciel (cf. Annexe n° 2), ont, elles, fait l'objet d'une mise en concurrence en 2019. Certaines clauses du cahier des charges étaient cependant susceptibles de restreindre la concurrence³³ puisqu'il revenait aux candidats de négocier un accord de responsabilité (pour les phases de transfert initial puis d'exploitation) avec l'éditeur actuel, c'est à dire leur principal concurrent. Cette condition a pu constituer un sérieux obstacle à l'établissement d'une offre. Le calendrier de la consultation, en plein été, était également peu propice à une mise en concurrence efficace. De fait, aucune offre concurrente n'a été reçue.

3.2.3.3 Les prestations de licences complémentaires

Des licences « utilisateur » complémentaires ont été achetées en cours de période de contrôle (cf. annexe n° 2). Or, si l'article R. 2123-4 du CCP permet des achats complémentaires sur une période maximum de trois ans, ce dernier ne pouvait être invoqué en l'espèce, l'achat initial datant de 1998 et les achats complémentaires de 2014, 2021 et 2022.

3.2.3.4 Le marché à venir

Un marché était, lors de l'instruction, en cours de négociation avec l'éditeur pour une prestation en mode SaaS (« solution as a service ») regroupant les services support, l'hébergement et la licence sous forme d'abonnement annuel (cf. annexe n° 2). L'absence de mise en concurrence apparaît là encore insuffisamment justifiée, tout comme l'absence d'allotissement de ces prestations qui impliquerait par ailleurs l'absence de mise en concurrence des prestations d'hébergement. Même si cette solution peut apparaître comme privilégiée par les éditeurs, le président de l'association n'a pas fait la démonstration que la mise en concurrence par lot était inefficace en l'espèce.

³² CJUE, 9 janvier 2025, Česká republika – Generální finanční ředitelství c. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, aff. C-578/23.

³³ Article 3.2 du cahier des charges.

À l'occasion de la contradiction, le président de l'association s'est engagé à explorer, dans le cadre du groupement de commandes, comme dans son cadre individuel, toutes les pistes permettant à terme de rétablir l'éditeur dans une position de candidat parmi d'autres opérateurs susceptibles d'être attributaires des marchés.

Recommandation n° 3. : Étudier toute solution de remplacement raisonnable à la solution logicielle de gestion du fichier de la demande locative sociale en vue de procéder à une mise en concurrence des prestations relatives à cette dernière (licences, hébergement, services supports, développements) conformément à l'article L. 3 du CCP.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'association doit encore renforcer le contrôle interne et formaliser les procédures internes. Elle est également invitée à réaliser une cartographie des processus et des risques.

L'association est soumise, pour ses achats, au code de la commande publique. Son application est cependant insuffisante, concernant les achats réalisés auprès de l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale, qui représentent pourtant près des 2/3 des dépenses de l'association (6,6 M€ pour la période 2019-2024). L'absence de mise en concurrence des marchés passés concernant les licences, supports et développement n'est pas suffisamment justifiée. Le marché d'hébergement de la solution logicielle a été mis en concurrence sans cependant que cette dernière ait été effective, certaines clauses du cahier des charges et le calendrier de la procédure étant susceptibles de restreindre la concurrence. Enfin, un marché doit prochainement être passé en mode SaaS, sans mise en concurrence. Là encore l'absence de mise en concurrence est insuffisamment justifiée. L'absence d'allotissement est irrégulière et impliquerait une absence de mise en concurrence pour les prestations d'hébergement.

4 LE SYSTÈME D'INFORMATION

4.1 Une organisation et une sécurité informatiques externalisées

4.1.1 L'absence de maîtrise par CREHA Ouest de son système d'information et de sa sécurité informatique

L'association CREHA Ouest, ne disposant d'aucune infrastructure informatique en propre, a fait le choix, au regard de ses moyens humains, d'externaliser la fonction informatique auprès de divers prestataires que ce soit pour ses outils financiers et ressources humaines ou pour la gestion du système particulier de traitement automatisé (SPTA) des demandes de logement social avec un logiciel spécifique. Un seul et unique prestataire, la société française X, héberge et infogère son application depuis plus de 25 ans laissant cette structure prendre la main

sur le système d'information principal de l'association. Cette dernière a gardé la gestion du support de premier niveau des utilisateurs professionnels c'est-à-dire le traitement des demandes simples des partenaires telles que la création ou la modification d'un compte ou encore les incidents d'identification et la gestion des accès et du paramétrage des FDLS.

Les problématiques nécessitant une expertise technique ou des problèmes de code d'application remontent à l'éditeur du logiciel.

CREHA Ouest ne dispose pas non plus de schéma directeur des systèmes d'information proprement dit, mais de feuilles de route retraçant des actions prioritaires pour l'association notamment sur le plan informatique. Sur la période sous revue, le projet stratégique 2019-2023 a permis de moderniser et d'améliorer des services existants (l'enrichissement des formations, la production de statistiques, l'amélioration du logiciel) mais également le développement de nouveaux outils pour les besoins de ses partenaires (site internet avec Espace-Adhérent, l'Observatoire Augmenté³⁴, des fiches territoriales...).

Une deuxième feuille de route 2024-2028, approuvée en conseil d'administration en décembre 2024, est en cours d'initialisation avec des projets structurants en informatique tels que l'utilisation du projet de nationalisation du numéro unique de demande. Ce projet permettrait de simplifier et de fiabiliser les données et les pièces justificatives des demandeurs (impôts, caf) via les services numériques mis en place par l'État (France Connect, API DGFIP) en lien avec le GIP SNE³⁵, tout comme l'amélioration de l'interopérabilité du logiciel avec les outils de l'État, des collectivités territoriales, des réservataires et des bailleurs.

Par ailleurs, le CREHA Ouest ne dispose pas de comitologie informatique propre. Elle participe trimestriellement aux réunions organisées par son éditeur auprès de ses clients sur les volets hébergement, maintenance et assistance de l'outil. Cette comitologie active aborde les indicateurs de service, le nombre de « tickets incidents », la nature des incidents, les changements techniques envisagés, les propositions d'amélioration et la satisfaction client.

Enfin, CREHA Ouest n'a pas affecté de ressource ni d'outil dédié à la sécurité de son système d'information. En effet, l'association ne dispose ni de responsable de la sécurité de son système d'information (RSSI) ni de politique sécuritaire. Elle s'appuie sur les cahiers des charges techniques et la relation de confiance avec ses prestataires.

Concernant la sécurité du SPTA par la société éditrice, 5 % du coût récurrent de l'hébergement de la solution, facturé au CREHA Ouest, sont dédiés à la sécurisation de l'infrastructure (Antivirus, protection DDoS, Web Application Firewall, etc.). Le SPTA traite pourtant des données sensibles (identité des demandeurs, des données fiscales, sociales, bancaires, de santé) nécessitant une approche collaborative entre CREHA Ouest et son prestataire éditeur sur la sécurisation du cycle de vie des données du demandeur de logement social. Or, les réunions trimestrielles avec l'éditeur n'abordent jamais le volet sécurité du logiciel tels que les mises à jour sécuritaires, les politiques de maintenance et de droits d'accès des prestataires de l'éditeur sur le SI du CREHA Ouest. Dans le cadre de la contradiction, le

³⁴À partir de l'outil Microsoft Power BI, les données de l'application sont exploitées au service des acteurs du logement social (mise à disposition d'indicateurs clés sur le profil des demandeurs, l'évolution de la demande, le parc du logement social, les tensions entre l'offre et la demande...), des bilans d'activité téléchargeables (demandes en cours, attributions, propositions, refus), des fiches territoriales (par commune, EPCI, département ou région), un vrai outil de pilotage au service de la politique du logement social.

³⁵Le projet de nationalisation du numéro unique de demande de logement social est en attente d'une validation de l'État.

président de l'association indique souhaiter renforcer la sécurité informatique avec son prestataire en intégrant, dans le cadre des futures négociations contractuelles un volet sécurité dans leur comitologie. Il indique par ailleurs envisager d'internaliser la fonction sécurité avec la désignation prochaine d'un référent sécurité au sein des effectifs.

Recommandation n° 4. : Formaliser une stratégie informatique incluant un volet sécurité.

4.1.2 Une organisation humaine majoritairement composée de profils informatiques polyvalents et des crédits informatiques concentrés sur un seul prestataire

Sur les neuf personnes au service de CREHA Ouest, sept interviennent sur le système d'information des fichiers départementaux de la demande locative (hors gestionnaire administratif et financier et chargée de communication) que ce soit pour répondre aux questions de premier niveau des partenaires, pour adapter et faire évoluer le SPTA en fonction des besoins des utilisateurs, les former ou encore pour exploiter les données afin de piloter au mieux au niveau local la politique du logement social. Sur ce dernier point, CREHA Ouest a recruté en 2024 une experte de l'exploitation et de l'analyse de données massives (Data scientist) afin de créer des outils, des indicateurs, des cartographies au service des partenaires. La majeure partie des salariés polyvalents dispose d'une expérience solide dans le domaine du logement social et la gestion du SPTA. À titre illustratif, le directeur opérationnel est présent dans l'entité depuis la création et le développement du logiciel en 1998. D'autres ont travaillé au sein de services de pilotage de la politique du logement social dans les collectivités locales.

Autre particularité du CREHA Ouest, la majeure partie des dépenses informatiques et des charges d'exploitation concerne le fonctionnement des fichiers départementaux comprenant l'hébergement, la maintenance, l'assistance et les développements, sous-traité auprès d'un prestataire, la société éditrice, qui représente en moyenne plus de 97 % du total des dépenses des prestations informatiques. Ce poste comptable dominant traduit l'externalisation du SPTA du CREHA Ouest. Au titre de l'exercice 2024, les prestations de l'éditeur pèsent 73 % du total des charges d'exploitation du CREHA Ouest qui se chiffraient à 1 854 302,44 €.

La fluctuation de certains coûts de la société éditrice du logiciel entre 2019 et 2024 résulte de plusieurs facteurs : des évolutions réglementaires, des évolutions organisationnelles et conjoncturelles. En effet, le poste « coût de développements » connaît une forte augmentation en 2021 avec le paramétrage du logiciel afin de se conformer au système de cotation des demandes de logement social imposé par la loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan)³⁶ du 23 novembre 2008. Les coûts d'assistance ont également progressé à partir de 2021 suite à une hausse des sollicitations des partenaires liées notamment à la mise en place de la gestion en flux des contingents de réservation de logements sociaux de cette même

³⁶ La cotation consiste à définir une série de critères d'appréciation de la demande et à leur appliquer une pondération afin d'attribuer une note à chaque demande de logement.

loi Élan³⁷. La hausse des coûts énergétiques a également impacté les frais d'hébergement à partir de 2021. La décision du conseil d'administration en date du 7 décembre 2022 de fusionner les neuf bases départementales a généré par ailleurs des gains financiers. Cette fusion n'est pas totalement opérationnelle à ce jour. Il reste encore l'intégration du département d'Ille-et-Vilaine prévue fin 2025.

Les coûts liés aux licences et l'hébergement des autres outils (tels l'outil financier et comptable, l'outil collaboratifs Office 365 de Microsoft ou encore les outils d'assistance aux partenaires) représentent moins de 3 % du total des dépenses des prestataires informatiques. La paie est quant à elle effectuée par une société externe pour un coût comprenant l'accès au logiciel et la réalisation des neuf fiches de paie.

Le fonctionnement du CREHA Ouest est dépendant des prestataires informatiques. Au regard du caractère sensible des données des demandeurs de logement social, l'externalisation de la fonction informatique et de la gestion des SPTA doivent être étroitement associées à un contrôle strict des actions des tiers intervenant sur son système d'information et à une reprise en main progressive des sujets sécuritaires par l'association.

4.2 La gestion de la politique de sécurité du système d'information des fichiers départementaux de la demande locative sociale doit être renforcée

La chambre a examiné les risques liés à la politique de sécurité du fichier de la demande locative sociale et a transmis au président de l'association ses observations.

4.3 Une conformité au RGPD insuffisante

4.3.1 Une mise en conformité au RGPD tardive et timide

Le CREHA Ouest traite, via son SPTA, des données sensibles telles que l'identification des demandeurs de logement social, des documents fiscaux, des pièces d'identité, des titres de séjour. Ces données entrent dans le champ d'application de la loi dite « Informatique et Libertés »³⁸ et du règlement général sur la protection des données (RGPD)³⁹, qui renforce les obligations de transparence des traitements et de respect des droits des personnes en affirmant une logique de responsabilisation des acteurs de traitement des données. En tant que

³⁷ À la différence de la gestion en stock du parc social trop rigide, la gestion en flux apporte plus de souplesse, optimise l'allocation des logements disponibles à la demande exprimée, facilite aussi la mobilité résidentielle et favorise la mixité sociale.

³⁸ Loi n° 78-17 du 16 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

³⁹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

responsable de traitement, le CREHA Ouest se doit de démontrer, en cas de contrôle de la CNIL, sa conformité au RGPD et les protections particulières mises en place pour ces données sensibles⁴⁰. Le CREHA Ouest a fait le choix, pour des raisons budgétaires et pour se conformer aux obligations du RGPD, de recourir un délégué à la protection des données (DPO) externalisé et mutualisé avec d'autres SPTA (10 structures gestionnaires dont le CREHA Ouest⁴¹).

Suite à une procédure de marché public, un cabinet extérieur a été retenu comme DPO. L'acte d'engagement a été signé en février 2022. La démarche de conformité au RGPD a donc débuté courant 2022 avec un audit de conformité réalisé le 20 juin 2022. Les principaux axes d'amélioration identifiés sont notamment l'encadrement des relations contractuelles avec les destinataires des données avec la mise en place d'un accord RGPD adhérent, l'encadrement des extractions de données de l'outil et leur sauvegarde, la détermination des durées de conservation des données et la réalisation de purges régulières. Des avancées depuis ont été réalisées par CREHA Ouest comme la mise en place d'une charte de protection des données, la signature d'un contrat spécifique pour les adhérents. Mais ces avancées demeurent insuffisantes.

Le registre des activités de traitement prévu à l'article 30 du RGPD n'était toujours pas finalisé au premier trimestre 2025. La sécurisation du processus du cycle de vie des données du demandeur de logement social au sein du logiciel en lien avec les portails grand public n'a pas été analysé par le délégué à la protection des données externalisé. Ce dernier doit renforcer sa collaboration avec l'éditeur pour échanger sur le volet sécurité des données des demandeurs de logement social, et rencontrer son responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI). Il est de la responsabilité du CREHA Ouest, en lien avec son DPO, de sécuriser le cycle de vie des données privées des demandeurs de logement social.

La chambre recommande que le DPO du CREHA Ouest travaille de concert avec le RSSI de l'éditeur du logiciel pour mieux comprendre le cycle de vie des données du demandeur et leurs traitements au sein du logiciel et prendre les mesures de sécurité adéquates.

Recommandation n° 5. : Finaliser l'élaboration du registre de traitement conformément à l'article 30 du RGPD.

4.3.2 Des outils métiers du CREHA Ouest ne respectant pas le règlement RGPD, des données sensibles transférées en dehors de l'Union Européenne sans protection spécifique

L'analyse de certains outils du CREHA Ouest a mis en exergue diverses violations au RGPD. En effet, l'association utilisait pour répondre aux interrogations de ses partenaires sur le SPTA, un outil support basé aux États-Unis mais qui ne figure pas au « Data Privacy Framework » ou « DPF » du département du commerce des Etats-Unis. Le cadre UE-États-Unis de protection des données est un mécanisme d'auto-certification pour les entreprises

⁴⁰ Outre la désignation du délégué à la protection des données (DPD), un ensemble de documents doit être élaboré et tenu à jour. Cette documentation concerne le traitement des données personnelles, l'information des personnes et les contrats définissant les rôles et responsabilités des acteurs.

⁴¹ Le CREHA Ouest se partage le DPO avec l'association du fichier partagé des bailleurs sociaux d'Auvergne, l'association fichier commun du Rhône, l'Areal Sélestat, l'Areha Est, Atlas de Toulouse, Arélor de Metz, l'Afipade de Poitiers et l'Afidem Centre Val de Loire.

états-unies. La Commission européenne a estimé que les transferts de données à caractère personnel de l'Espace Économique Européen (EEE) vers des entreprises états-unies certifiées dans le cadre du DPF bénéficiaient d'un niveau de protection adéquat. Par conséquent, les données à caractère personnel peuvent être transférées librement vers des entreprises certifiées aux États-Unis, sans qu'il soit nécessaire de mettre en place des garanties supplémentaires ou d'obtenir une autorisation. Au cas particulier, la société éditrice de cet outil support n'est pas certifiée DPF. Une analyse du délégué à la protection des données externalisées, réalisée à l'occasion du contrôle en date du 9 avril 2025, précise que l'outil en question présente un risque juridique majeur au regard des exigences du RGPD en matière de transfert international de données. Cet outil a été abandonné au 1^{er} septembre 2025 par l'association au profit d'une autre solution approuvée par le DPO.

Le CREHA Ouest utilise également pour sa messagerie Office 365 de Microsoft, engendrant des transferts potentiels de flux hors UE à destination des États-Unis. Même si Microsoft figure sur la liste des entreprises certifiées DFP du département du Commerce des États-Unis, la chambre recommande de ne pas utiliser cet outil pour transférer des données sensibles des demandeurs de logement social en interne et entre le CREHA Ouest et ses différents partenaires.

Recommandation n° 6. : Procéder à une analyse par le DPO en amont de toute acquisition d'outil métier, notamment non souverain conformément à l'article 48 du RGPD.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'association a fait le choix d'externaliser l'essentiel des fonctions et ses infrastructures informatiques chez ses prestataires informatiques, notamment chez son fournisseur du logiciel de gestion de la demande locative sociale, principal poste de dépenses. Si cette solution apparaît comme logique au regard du peu de salariés de l'association, celle-ci a néanmoins abandonné à des tiers la maîtrise de son système d'information et de sa sécurité.

Si les infrastructures abritant le fichier de la demande locative sociale sont sécurisées, les données sont trop facilement accessibles faute d'un politique de sécurité des accès formalisée, sérieuse et suivie. Alors que le logiciel du fichier de la demande locative sociale compte 4 000 utilisateurs, les droits d'accès ne sont pas suffisamment contrôlés par l'association et la durée des accès n'est pas limitée. La procédure de suppression des comptes n'est ni formalisée ni automatisée. Le respect des règles du RGPD a été également externalisé et reste insuffisant et trop peu piloté par l'association. La chambre fait plusieurs recommandations visant à sécuriser les données du fichier de la demande locative sociale.

5 LA GESTION DES FICHIERS DE LA DEMANDE LOCATIVE SOCIALE

5.1 L'utilisation d'un logiciel spécifique conforme aux fonctionnalités attendues par la réglementation mais dont les fonctionnalités pourraient encore évoluer

5.1.1 Une gestion de la demande conforme aux attendus réglementaires

5.1.1.1 Un logiciel de création et de gestion de la demande autorisé sous conditions par arrêtés préfectoraux

Les lois du 25 mars 2009 (art. 117) de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion⁴² puis celle du 27 janvier 2017 « Égalité et citoyenneté »⁴³ ont réformé l'enregistrement de la demande de logement social, en renforçant les acquis du numéro d'enregistrement unique au travers du système national d'enregistrement (SNE) sans toutefois imposer la généralisation des fichiers partagés de la demande.

Ainsi au titre de l'article R. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation, l'association a pu, par différents arrêtés préfectoraux de 2019, conserver et développer son système local (dit SPTA, créé en 1998) de gestion des neuf fichiers départementaux de la demande sociale tout en respectant le cahier des charges national⁴⁴. En Pays de la Loire et en Bretagne des conventions pluriannuelles renouvelables sont signées avec les services de l'État dans le département et font l'objet d'ajustements par avenant chaque année.

L'alinéa IV de l'article R. 441-2-5 du CCH précise que l'autorisation est donnée par le préfet au « gestionnaire départemental » (CREHA Ouest) et précise que « *ce système (le SPTA) est commun à tous les bailleurs sociaux et à toutes les autres personnes ou services mentionnés à l'article R. 441-2-1 assurant dans ce territoire le service d'enregistrement* ». L'outil mis en place sur le périmètre des deux régions est effectivement partagé par tous les bailleurs et partenaires adhérents, y compris sur le territoire de la métropole rennaise qui dispose cependant d'une organisation propre à tous ses membres, pilotée par elle, mais intégré au SPTA de CREHA Ouest. Cet outil est donc commun aux différents utilisateurs qui peuvent être des « désignataires », c'est-à-dire disposant d'un droit à proposer des demandeurs de logement social (bailleurs, collectivité, services de l'État, Action Logement), ou des organismes chargés par eux de l'accueil ou de l'instruction des dossiers, comme par exemple, l'ADIL en Loire-Atlantique, des CCAS, ou un sous-traitant chargé des missions de validation des dossiers demandeurs sur les départements de Maine-et-Loire et de Vendée.

⁴² Loi n° 2009-323.

⁴³ Loi n° 2017-86.

⁴⁴ En 2023 on comptait 31 départements rattachés à un SPTA.

Les fonctionnalités attendues du SPTA sont fixées dans un cahier des charges national arrêté par le ministre le 6 août 2018. Celles-ci évoluent régulièrement en fonction de la réglementation relative au logement social (exemple : mise en place de la cotation par la loi Élan du 23 novembre 2018) ou des attentes des utilisateurs. Il y a eu depuis 2018, 25 versions du système partagé.

Le système fonctionne sur une architecture partagée entre les utilisateurs. Chacun des types d'utilisateurs (collectivités locales, bailleurs, services de l'État...) dispose d'un accès différencié à toute ou partie des fonctionnalités du logiciel. Chaque accès est nominatif et fait l'objet d'une autorisation préalable et d'un paramétrage par le CREHA Ouest. Le contrôle de ces accès doit cependant être renforcé (cf. partie 4.2).

L'outil est également interfacé avec le SNE (système national d'enregistrement) afin d'alimenter tous les jours celui-ci des informations collectées. En revanche le SPTA ne reçoit pas les fichiers des demandeurs du SNE. Un demandeur souhaitant un logement en Bretagne ou en Pays de la Loire devra obligatoirement passer par le SPTA de CREHA Ouest même s'il habite actuellement un territoire couvert par le SNE. L'outil est également interfacé avec le système propre à Action Logement (AL'in) et avec les systèmes d'information des bailleurs notamment pour y incorporer le patrimoine vacant de ceux-ci. L'ensemble des interfaces font l'objet de processus de sécurité des échanges de données tels que décrit dans la partie 4.2.1.

5.1.1.2 Les fonctionnalités de l'outil de gestion partagée de la demande sociale

La principale fonctionnalité attendue de l'outil est la possibilité de créer et de renseigner sa demande de logement social pour le demandeur. Environ 224 000 demandes en cours sont enregistrées sur l'outil au 1^{er} janvier 2025. Le format de cette demande doit par ailleurs être conforme au Cerfa en vigueur, ce qui est le cas en l'espèce. La collecte des demandes et des pièces jointes est normée⁴⁵ et donnera lieu à terme à l'attribution d'un numéro unique national. Pour l'instant, le SPTA qui fonctionne sur deux régions, donne lieu à un numéro unique départemental. Un demandeur qui par exception, établirait deux demandes dans deux départements, se verra attribuer deux numéros départementaux. Ce cas est selon CREHA Ouest relativement rare. Le chantier de fusion des neuf bases départementales dans la perspective du numéro unique national est une opération importante. Celle-ci est déjà engagée et devrait se terminer en 2025.

Conformément à l'article R. 441-2-4 du CCH le demandeur reçoit une attestation d'activation de sa demande dès qu'elle est complète (seul un justificatif d'identité est requis) et peut ainsi accéder au suivi de celle-ci. La demande doit être renouvelée par le demandeur tous les ans⁴⁶ (reconduction du dossier), à défaut le dossier est radié du fichier⁴⁷. En pratique, le logiciel envoie une notification un mois avant le terme afin de le prévenir et n'active la radiation qu'au bout du 13^{ème} mois. Sur la période, à l'échelle des deux régions, environ 30 000 dossiers abandonnent leur demande chaque année. Entre les nouvelles demandes de l'année (130 000), le stock des demandes renouvelées et les radiations par les partenaires ou les annulations et non

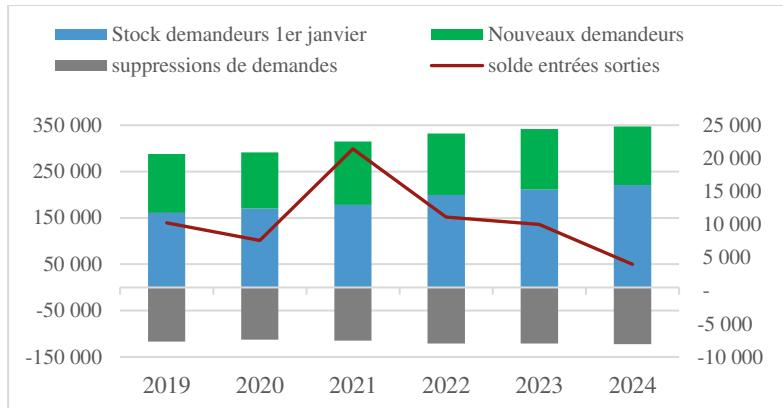
⁴⁵ Arrêté du 22 décembre 2020 relatif au nouveau formulaire.

⁴⁶ Art 441-2-7 du CCH.

⁴⁷ Art 442-2-8 du CCH.

renouvellements par les demandeurs (- 120 000), c'est plus de 50 % de la base qui est reconstituée chaque année entraînant une charge lourde de suivi administratif. Le solde des nouvelles inscriptions et des « sorties » est de + 10 000 demandes chaque année, et représente une augmentation des demandeurs de près de 40 % depuis 2019.

Graphique n° 3 : Volume des entrées/sorties annuelles de la base des demandeurs



Source : CREHA Ouest

Dès lors que la demande est créée et validée par le service instructeur, chaque modification du dossier par le demandeur ou par une personne habilitée, est retracée dans le logiciel. La trace de certains actes du service instructeur (« chargé de clientèle ») dépend cependant de l'action volontaire de l'agent (exemple : notification de visites du logement). Chaque dossier doit comporter des éléments de qualification de la demande tels que mentionnés à l'article R. 441-2-2 du CCH et nécessaires à l'instruction de la demande : revenu fiscal, revenus des douze derniers mois, situation familiale et professionnelle, justificatifs permettant de labélisation de la demande comme une reconnaissance de handicap, de dépôt de plainte pour violence ou reconnaissance par les services de l'État du statut du demandeur Dalo. Le demandeur peut compléter ou modifier sa demande en ligne ou guichet. Le système permet de collecter les pièces justificatives (scannées) et de qualifier les demandes permettant leur priorisation.

La cotation de la demande⁴⁸ résulte des critères définis par plan partenarial de la gestion de la demande de logement et d'information des demandeurs (PPGDID) établi par l'EPCI compétent en matière d'habitat, tout en respectant les priorisations d'attribution définies à l'article L. 441-1 du CCH. Le logiciel permet de paramétriser la cotation lorsqu'elle existe et de classer les demandeurs dans « la file d'attente » selon les pondérations définies. Lorsque la cotation est active sur le territoire, le demandeur a connaissance sur son espace personnel en ligne, des règles de la cotation, de son application sur sa demande, et de son classement en fonction des logements demandés.

Au-delà de la gestion de la demande, l'outil logiciel permet de préparer les commissions locales d'attribution (CALEOL) des bailleurs. Un module « prospection » permet de sélectionner les candidats potentiels sur un logement déclaré vacant par le bailleur, de les contacter pour valider ou non leur intérêt, et de préparer les dossiers pour la CALEOL.

⁴⁸ Crée par la loi ELAN du 23 novembre 2018 et rendu obligatoire au 1^{er} janvier 2024.

Le logiciel permet également la bonne tenue de la CALEOL : gestion des présences, présentation des dossiers demandeurs, calcul du taux d'effort, labellisation éventuelle et inscription de la décision de la CALEOL. Conformément à l'article R. 441-3 du CCH, la décision de la CALEOL peut être de proposer un logement à un demandeur ou de le classer en rang deux ou trois dans l'attente de la réponse du demandeur classé n° 1 par la commission. Cette dernière peut également refuser l'attribution (non attribution) à un demandeur ou même rejeter sa demande s'il ne remplit pas les conditions d'accès au logement social. L'ensemble des décisions des CALEOL sont retracés dans le logiciel comme la notification de ses décisions aux demandeurs. La réponse du demandeur à la proposition de logement est également retracée (acceptation, refus motivé ou non réponse). Lorsque le bail sera signé avec le demandeur, sa demande sera alors désactivée (anonymisée) et son dossier de demande sera archivé pour un temps limité de 1 440 jours avant sa suppression. À ce jour, la radiation d'une demande en cours suite aux cas prévus par l'article R. 441-2-8 du CCH (rejet du dossier par la CALEOL ou non réponse à une proposition) n'est pas automatisée.

Le logiciel permet également de comptabiliser le nombre de dossiers présentés en CALEOL par logement proposé. La règle des trois dossiers par logement prévue par l'article R. 441-3 du CCH fait l'objet d'un indicateur⁴⁹. En moyenne sur la période ce nombre est inférieur à deux et s'explique par les exceptions à la règle notamment pour les dossiers des contingents prioritaires⁵⁰ qui vient mécaniquement diminuer la moyenne des dossiers. La chambre note que « Action Logement » (ALS) reste le désignataire qui a la moyenne la plus élevée, ayant sans doute moins de demandeurs prioritaires dans ses propositions de candidats.

Conformément au cahier des charges de 2018, l'usage du logiciel et de ses fonctionnalités est encadré par une charte déontologique acceptée par chaque utilisateur. Elle précise les règles de confidentialité à respecter ainsi que les règles d'utilisation obligatoires ou facultatives attendues selon les profils, comme par exemple le renseignement des champs de prospection. Un rapport annuel par département dont la présentation s'est considérablement enrichie à partir de 2023, identifie à travers une analyse statistique les pratiques non conformes ou la qualité des données. Les rapports mettent ainsi en évidence les cas de « délais anormalement courts » d'attribution par certains bailleurs notamment, ce qui traduit le fait de créer un dossier de demandeur et de lui attribuer un logement dans le mois suivant. Ces pratiques bien que marginales en volume, sont régulières chez certains bailleurs et peuvent apparaître comme contraires à la charte déontologique. Si la charte de déontologie permet de prendre des sanctions⁵¹ par la commission du même nom, aucune sanction n'a été prise à ce jour. Le rapport traite également de la complétude des dossiers en identifiant les % de dossiers incomplets ou aux données suspectes (absence de revenu ou des revenus déclarés à 99 999 €, absence d'identité ...).

⁴⁹ Pas dans le logiciel mais dans une application tierce, « l'observatoire Augmenté ».

⁵⁰ Article R 441-3 CCH permet de ne présenter qu'un candidat.

⁵¹ Article 2 du chapitre 3 de la charte de déontologie.

5.1.1.3 La plus-value du système de gestion locale (SPTA) par rapport au système national (SNE)

La plus-value avancée du SPTA en comparaison avec le SNE, est la meilleure adaptation du produit aux attentes fonctionnelles locales notamment dans l'utilisation des champs de renseignements supplémentaires utiles afin de mieux qualifier la demande par rapport aux attentes du désignataire. L'outil qui gère à la fois la demande mais également, ce que ne propose pas le SNE, l'instruction et les passages en CALEOL, permet ainsi au demandeur de suivre l'avancée de sa demande en temps réel sur son espace personnel et de bénéficier de tout son historique.

Sur la partie « collecte de la demande », la plus-value du SPTA n'apparaît pas comme essentielle dès lors que le SNE pourrait s'adapter à l'utilisation de champs utiles aux désignataires (exemple : métiers essentiels, qualification automatique des prioritaires ...). La plus-value du SPTA apparaît beaucoup plus nettement sur le suivi de sa demande⁵², le rapprochement « offre-demande », les échanges lors de la prospection et les décisions de la CALEOL. Au global, il apparaît que la plus-value du SPTA perdurait dans le cadre de « modules » locaux consacrés au rapprochement offre-demande (prospection, préparation et suites de la CALEOL) venant se greffer sur l'outil national de gestion de la demande. Cette architecture faciliterait la mise en œuvre du numéro unique national et permettrait également une meilleure sécurisation des données des demandeurs (cf. ci-dessous).

5.1.1.4 Un exemple d'usurpation d'identité d'un demandeur de logement social : une protection insuffisante des pièces justificatives associées à une demande de logement social en ligne

Les demandeurs de logement social passent par la plateforme du logiciel dite « grand public » de leur département, plateforme créée et hébergée par l'éditeur du logiciel. L'accès à cette plateforme se fait par un compte nominatif derrière une DMZ⁵³, un réseau sanctuarisé et sécurisé par un pare-feu⁵⁴. La connexion passe par un portail web en https⁵⁵. L'assise technique présentée par l'éditeur semble sécurisée.

Pourtant le 18 avril 2023, un usager de la plateforme est victime d'une usurpation d'identité. En effet, les pièces justificatives associées à sa demande de logement social en ligne téléchargées sur le site grand public du CREHA Ouest le 17 avril 2023 ont fait l'objet d'une captation par une personne malveillante. Cette dernière s'est présentée dans une banque parisienne pour tenter d'ouvrir un compte bancaire avec les pièces justificatives du demandeur (copie de la pièce d'identité, bulletin de salaire et avis d'imposition). La banque alerte le demandeur de cette tentative d'usurpation le 18 avril 2023 et de son côté le demandeur alerte le CREHA Ouest le 19 avril 2023 de ce vol de données.

⁵² Le demandeur a notamment accès en temps réel à tout l'historique de sa demande et des échanges avec les bailleurs, aux règles de cotations éventuelles et du résultat de la cotation sur sa demande, aux caractéristiques du ou des logements demandés.

⁵³ Une DMZ est une zone démilitarisée, un sous réseau privé sanctuarisé qui héberge des services exposés, c'est une zone tampon avec les réseaux non sécurisés tels qu'Internet.

⁵⁴ Un pare-feu est un système de sécurité de réseau informatique qui limite le trafic internet entrant, sortant ou à l'intérieur d'un réseau privé.

⁵⁵ Le HTTPS est un protocole permettant de sécuriser les échanges de données entre un serveur et un client afin de garantir la confidentialité des données.

Un signalement de la CNIL a été fait par l'association le 27 avril 2023 soit huit jours après la violation en contradiction avec l'article 33 alinéa 1 du RGPD qui prévoit que la notification doit intervenir dans les 72 heures suivant la violation.

Pour justifier ce retard, le CREHA Ouest a demandé à son éditeur de logiciel en charge de l'hébergement et de la sécurité de la plateforme de réaliser des investigations sur cette fuite de données. Selon le prestataire, les investigations n'ont pas permis d'identifier l'origine de l'incident.

Recommandation n° 7. : Mettre en place sur le site grand public, les services numériques mis en place par l'État (France Connect, API DGFIP) afin de sécuriser les données et les pièces justificatives des demandeurs de logement social ou transférer au GIP SNE la compétence de la sécurisation des données et pièces jointes des demandeurs dans le cadre du projet de nationalisation du numéro unique⁵⁶.

5.1.2 La création de la demande en ligne ou en guichet n'affecte pas l'équité entre les demandeurs

Les demandes sont soit effectuées en ligne (par un utilisateur seul), soit dans un guichet d'accueil. Ce dernier peut être un bailleur, une collectivité, ou un organisme centralisateur au nom des désignataires du territoire, comme c'est le cas par exemple pour l'ADIL 44⁵⁷. Le nombre de guichets d'accueil des demandeurs est en légère hausse sur la période et représente environ 450 points d'entrée en 2024 dont la répartition est quasiment 50/50 entre chacune des deux régions. Dans le cas où les demandeurs souhaitent avoir un accueil physique pour les accompagner dans leur création de demande de logement, ils utilisent à 65 % les accueils des bailleurs en 2024.

La création de demandes en ligne est croissante sur les deux régions et représente désormais plus de 60 % des nouvelles demandes. La demande en ligne concerne davantage les primo-demandeurs (57 % de leurs demandes) que les demandeurs locataires d'un logement social et cherchant une mutation dans le parc (42 % de leurs demandes). Ces derniers, déjà en relation avec leur bailleur, préfèrent sans doute les solliciter au guichet.

La chambre constate par ailleurs que pour obtenir un logement, l'avantage à déposer une demande en guichet plutôt qu'en ligne se réduit sur la période même si les demandeurs au guichet restent encore légèrement sur-représentés dans les attributions en 2024.

⁵⁶ Le suivi du dossier de nationalisation du numéro unique de demande revient au Ministère du logement et au GIP SNE.

⁵⁷ Le dispositif du mandataire commun des désignataires est prévu par l'article R 441-2-1 CCH.

Tableau n° 2 : Comparaison des taux d'attribution de logement selon l'origine (en ligne ou en guichet) de la demande

	2021	2022	2023	2024
Taux de demandeurs en ligne	47%	50%	54%	56%
<i>Taux d'attributaires "en ligne"</i>	40%	44%	47%	51%
Taux de demandeurs en guichet	53%	50%	46%	44%
<i>Taux d'attributaires "guichet"</i>	60%	56%	53%	49%

Source : CREHA Ouest-Observatoire Augmenté

Les demandeurs de logement social qui souhaitent s'inscrire en ligne passent par l'un des neuf sites départementaux grand public du logiciel pour faire leur demande.

Les demandeurs disposent en ligne d'une documentation pratique et riche sur les conditions d'accès, les modalités de dépôt et le processus d'attribution du logement. Ils disposent également d'une foire aux questions (FAQ) sur les sujets les plus fréquents tels que des incidents d'identification, des suivis de demandes de logement, des difficultés de saisie, les délais pour obtenir un logement. Une autre aide en ligne est également assurée par un prestataire qui se connecte à l'outil support du CREHA Ouest pour traiter les demandes d'assistance formulées par les demandeurs sur les sites de saisies en ligne.

Un chatbot accompagne également les demandeurs dans leur démarche en ligne. La chambre invite CREHA Ouest à évaluer en fin d'année 2025 l'impact de l'utilisation du chatbot sur l'activité support.

Si l'inscription en ligne progresse, elle n'obère en rien la nécessité de conserver des guichets d'accueil pour accompagner les demandeurs. De l'avis des personnels de guichet rencontrés, nombreux sont les demandeurs « en ligne » qui viennent ensuite au guichet se renseigner, vérifier que leur demande est complète, déposer des pièces ou renouveler leur demande. Le guichet garde également une grande importance pour les personnes qui sont en situation d'illectronisme⁵⁸ et qui viennent dans ce cas retirer un dossier papier (Cerfa) toujours existant⁵⁹. Enfin, l'accompagnement des agents d'accueil est également nécessaire aux personnes pratiquant difficilement la langue française. Il peut s'agir de français mais également de demandeurs parmi les 20 % de demandeurs de nationalités étrangères. CREHA Ouest indique que la traduction de certains documents en arabe ou en anglais fait partie de ses projets 2024-28. Pour ces catégories de demandeurs, l'accès à ces accueils physiques reste la condition pour préserver l'égalité des chances d'accéder au logement social.

5.1.3 Des évolutions attendues

L'association pilote les évolutions techniques et fonctionnelles en lien avec son éditeur de logiciel. Elle s'appuie pour cela sur les différents comités de pilotage des utilisateurs et de sa relation de proximité avec eux. Les utilisateurs rencontrés par la chambre ont tous souligné la qualité et la réactivité de la relation avec les équipes de CREHA Ouest. Au-delà du logiciel de gestion de la demande fourni par le prestataire, les équipes de CREHA Ouest ont développé

⁵⁸ Difficulté, voire incapacité, à utiliser les appareils numériques et les outils informatiques en raison d'un manque ou d'une absence totale de connaissances à propos de leur fonctionnement.

⁵⁹ Son dossier complet sera ensuite saisi dans le logiciel par les personnels des accueils.

en interne un outil de reporting appelé « Observatoire Augmenté » accessible aux seuls adhérents. Cet outil utilise les bases de données du logiciel du SPTA (depuis 2021 uniquement), les données RPLS (pour le parc de logement) et d'autres données ouvertes comme celles de l'Insee. Le croisement des données permet de disposer d'indicateurs du niveau régional au niveau communal, tant sur les demandeurs que sur les prospections ou les attributions. C'est un outil d'autant plus utile que le logiciel de gestion de la demande ne propose, lui, que peu d'indicateurs facilement accessibles aux utilisateurs.

Certaines attentes restent cependant d'actualité, même si une partie des améliorations souhaitées sont déjà inscrites au plan de développement des outils (du logiciel ou de l'Observatoire Augmenté).

5.1.3.1 Les attentes en matière de pilotage des objectifs légaux

Une des nouveautés législatives de ces dernières années est la « gestion en flux »⁶⁰ des contingents de réservataires. Les « réservataires » sont les désignataires particuliers qui au nom de la loi (État : article R. 441-5-2 du CCH) ou de droits acquis par un financement des logements (collectivités, ALS article R. 441-5-3 à -6 du CCH) dispose d'un volume de logements qui est leur est réservé à ce titre, et peuvent ainsi être à l'origine des propositions de candidatures pour ce logement. Les réservataires ont x % de droits sur les logements vacants d'une période (cf. partie 5.3.1.3). Le bailleur va donc chaque année faire une prévision des logements vacants et répartir ces logements en fonction des objectifs de droits de chacun des réservataires. Le pilotage de ce flux annuel et de l'atteinte des objectifs est aujourd'hui essentiellement piloté sur des outils internes (souvent des tableurs) chez les bailleurs et réservataires. Un outil partagé et automatisé en fonction des attributions permettrait un pilotage simplifié. CREHA Ouest a indiqué dans sa réponse qu'un outil de pilotage a été développé récemment et qu'il doit être encore amélioré.

Les désignataires, mais surtout les bailleurs, doivent conjuguer plusieurs injonctions parfois contradictoires lors de l'attribution des logements. La loi Égalité et Citoyenneté⁶¹ clarifie les objectifs sans simplifier sa réalisation. Les bailleurs doivent ainsi répondre à l'obligation d'accueillir 25 % au moins des demandeurs prioritaires sur chacun des contingents réservés et sur leur parc libre. Ils doivent également loger 25 % des demandeurs les plus pauvres (dit « premier quartile ») hors quartiers prioritaires de la ville, tout en y logeant 50 % des autres quartiles. Ils doivent également reloger prioritairement les locataires dans le cadre d'opérations ANRU, tenir compte de « l'équilibre de peuplement » de leurs résidences et de sa rentabilité financière, et enfin essayer de satisfaire les souhaits des demandeurs. L'Observatoire Augmenté propose aujourd'hui quelques indicateurs (sur les Quartiles, les prioritaires) mais l'attente est davantage sur un outil de pilotage détaillé incorporant l'ensemble des objectifs légaux comme ceux d'équilibre de peuplement et de mixité sociale.

⁶⁰ Loi n° 2017-86.

⁶¹ 27 janvier 2017.

Le processus de la demande et d'attribution suppose de respecter des délais à plusieurs étapes. À l'exception de la reconnaissance automatique d'une demande en « délai anormalement long »⁶², le logiciel ne gère pas systématiquement les délais (des informations sont cependant accessibles par extractions de données et selon le paramétrage préalable volontaire). Ainsi le délai de validation de la demande créée n'est pas paramétré et n'est pas suivi contrairement à ce qui est prévu à l'article R. 441-1-2 du CCH, tout comme le délai de 15 jours pour enregistrer les pièces justificatives (R. 441-2-4-1 du CCH). Un suivi des délais et des alertes automatiques permettrait une meilleure visibilité sur les dossiers à traiter en priorité. Seul le délai de réponse à une proposition d'attribution, qui est en principe d'un minimum de 10 jours (article R. 441-10 du CCH), est paramétré mais ne fait pas l'objet d'indicateurs. La computation exacte de ce délai est d'autant plus importante que l'absence de réponse sous un mois à un courrier entraîne la radiation de la demande (Art R. 441-2-8 du CCH).

Enfin si le logiciel permet de paramétrier des caducités de certains documents fournis afin de faire apparaître la mention « expiré », ce n'est pas obligatoire et de fait peu utilisé. Ainsi un demandeur peut déposer la première fois son avis d'impôt sans pour autant le changer chaque année. Son dossier sera cependant considéré comme complet. De même les attestations de titre de séjour, de reconnaissance de handicap supposeraient un paramétrage obligatoire de leur caducité afin de renvoyer des alertes aux instructeurs et aux demandeurs en vue de leur renouvellement. Cette caducité automatique permettrait de supprimer les pièces à l'issue d'un délai de prévenance et d'identifier le dossier comme incomplet. Aujourd'hui cette gestion de la validité des pièces n'est gérée que lors de la prospection en vue d'un passage en CALEOL (voir partie 5.3.2). À l'occasion de sa réponse au rapport provisoire, CREHA Ouest a indiqué que cette fonctionnalité était en cours d'étude.

5.1.3.2 Des améliorations en vue de la prise en compte de demandeurs spécifiques

Les demandeurs étrangers représentent au 1^{er} janvier 2025, environ 20 % des demandeurs et peuvent ne pas comprendre la langue française. Une traduction des sites départementaux, du chatbot et du formulaire Cerfa en langue anglaise (a minima) pourrait être un facteur de facilitation de l'accès au logement social et simplifierait également le travail des agents des guichets enregistreurs. Par ailleurs ces demandeurs ne disposent souvent pas des documents français (sur l'identité, la situation familiale, les revenus...). Les services instructeurs sont confrontés à une difficulté d'interprétation⁶³ de certains titres de séjour ou attestations délivrés par les préfectures et dont l'intitulé n'appartient pas aux seize documents administratifs listés par l'arrêté ministériel du 20 avril 2022 permettant l'accès au logement social au titre de l'article R. 441-1 du CCH. Un étranger peut donc détenir un titre régulier de séjour mais ne pas pouvoir accéder au logement social. Ces ambiguïtés génèrent du temps de vérification préjudiciable au demandeur. Les agents bénéficient du réseau de l'USH⁶⁴ et font parfois appel à des cabinets d'avocats pour s'assurer de la validité des documents. Une liste

⁶² Notion prévue par article R 441-1-4 CCH et qui permet sous conditions de devenir prioritaire.

⁶³ Exemple : attestation ou récépissé de demande de titre de séjour ne portant cependant pas la mention « réfugié », attestation de prolongation d'instruction de titre de séjour, document portant des dates de validité incompréhensibles, titre de séjour « spécial », attestation de décision favorable d'un titre de séjour, récépissé de demande de droit d'asile.

⁶⁴ Union Sociale de l'Habitat.

claire fournie par le ministère et des exemples de documents pourrait être utilement insérés dans les ressources du logiciel de gestion de la demande afin d'éclairer et rassurer les demandeurs comme les agents de guichets enregistreurs. Cette documentation devrait être également partagée avec les services de l'État dans le département à fins d'harmonisation.

Enfin, à ce jour, ni le logiciel ni les neuf sites départementaux (sites grand public) ne prennent en compte les déficiences visuelles des demandeurs et ne respectent pas le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA)⁶⁵. Leurs contenus et les services numériques ne sont donc pas compréhensibles et utilisables par les personnes en situation de handicap. Cette mise en conformité des sites aura un coût que le CREHA Ouest ne souhaite pas supporter pour le moment au regard des évolutions règlementaires à venir (notamment la mise en œuvre du numéro unique avec le GIP SNE).

5.1.3.3 Les améliorations pour le grand public

Le demandeur n'a accès qu'à la version « grand public » du logiciel, laquelle est accessible sur internet au travers d'un des neuf sites départementaux.

À ce jour, il n'existe pas de version pour les smartphones ce qui est attendu par une partie des demandeurs qui ne disposent pas d'ordinateur, ou sont simplement habitués à stocker leurs documents sur leur smartphone et à y recevoir leurs notifications. CREHA Ouest travaille actuellement sur cette évolution dans le cadre de son nouveau projet stratégique.

La « location voulue »⁶⁶ est un dispositif qui permet de rendre actif le demandeur qui devra se positionner sur des biens devenus vacants et qui lui sont proposés. Sorte de bourse aux logements vacants, cette solution est aujourd'hui absente des possibilités du logiciel. Au sein des deux régions des expérimentations existent déjà sur des supports externes (exemples dans le département d'Ille-et-Vilaine). Mais le bilan est assez contrasté selon les bailleurs. L'intérêt de cette solution est que les demandeurs qui font la démarche sont en principe réellement intéressés et cela devrait limiter le taux de refus aujourd'hui conséquent (cf. partie 5.3.2). L'inconvénient pour le bailleur est de devoir étudier des demandes qui peuvent ne pas avoir droit à ce type de logement (par sa surface, son emplacement ou son loyer notamment). Par ailleurs la possibilité de pouvoir communiquer dans le logiciel les plans, photos voire vidéos des appartements proposés à un demandeur permettrait de limiter le nombre de refus lors des visites postérieurement à la CALEOL.

La loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018⁶⁷, oblige « *une administration à se procurer des informations concernant un usager, non plus en les lui réclamant, mais en prenant attaché auprès d'une autre administration* ». Cette loi fonde le principe « dites-le nous une fois » qui, sept ans plus tard, n'est toujours pas appliqué à la demande de logement social. Aujourd'hui encore, le demandeur devra justifier de ses revenus ou des aides perçues (APL, RSA...), de son identité ou de sa situation familiale alors que d'autres administrations disposent de l'information. Cette carence n'est pas liée au logiciel mais

⁶⁵ Ce référentiel vient en application de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui fait de l'accessibilité une obligation juridique pour tous les services de communication publique en ligne.

⁶⁶ Prévue par la loi Égalité et Citoyenneté précitée.

⁶⁷ Loi n° 2018-727.

aux « difficultés » rencontrées par ce projet au plan national, le SNE étant lui-même en discussion avec la DGFIP par exemple pour les revenus des demandeurs ou avec France Connect pour les identités. Cette évolution pourrait par ailleurs sécuriser les données des demandeurs (cf. 5.1.14).

5.2 Un outil commun ne permettant cependant pas de garantir l'homogénéité du traitement des dossiers des demandeurs sur les différents territoires

5.2.1 La validation et l'instruction de la demande

Conformément à l'article R. 441-2-3 du CCH, le demandeur n'a à fournir qu'une pièce d'identité pour créer la demande. En revanche pour que son dossier puisse être instruit, il doit également renseigner les seize champs prévus à l'article R. 441-2-2 et fournir les pièces utiles pour justifier de sa situation familiale, professionnelle et de ses revenus. Il doit également compléter les motifs de sa demande et les types et localisations de logements recherchés. La liste des pièces obligatoirement demandées est conforme à la réglementation. La chambre note cependant que les revenus du demandeur ne sont appréciés (conformément à la réglementation) qu'au regard des revenus perçus. Le capital immobilier et mobilier n'est pas intégré. Seul le critère de « propriétaire occupant » (sa résidence principale) est pris en compte, mais non pas au titre du patrimoine, mais au titre de sa situation actuelle de logement. Un particulier ayant réalisé des investissements locatifs, ou un chef d'entreprise déclaré au SMIC mais ayant un patrimoine professionnel important peut à ce titre être éligible au logement social.

La validation de la demande qui donne lieu à la délivrance d'une attestation doit se faire dans le délai d'un mois (article R. 441-2-1 du CCH). Les services chargés de cette validation peuvent être les guichets qui reçoivent les demandeurs et qui vont enregistrer la demande, mais, s'agissant des demandes en ligne, la répartition de la validation des demandes entre désignataires est généralement fixée dans le PPGD⁶⁸ établi par l'intercommunalité. En réalité, selon les territoires et les services instructeurs, ce délai est variable et peut être d'une dizaine de jours à un mois selon les organisations consultées. Pourtant aucun indicateur n'est suivi dans le logiciel pour vérifier le respect des délais prévus dans le CCH.

Après cette première phase de validation et d'activation de la demande, les services disposent selon l'article R. 441-2-4-1 du CCH et de la charte déontologique, d'un délai de 15 jours pour enregistrer les pièces relatives à l'instruction. Ils disposent d'une case à cocher « vérifiée » qui n'est utilisée que partiellement par les services en charge de l'instruction.

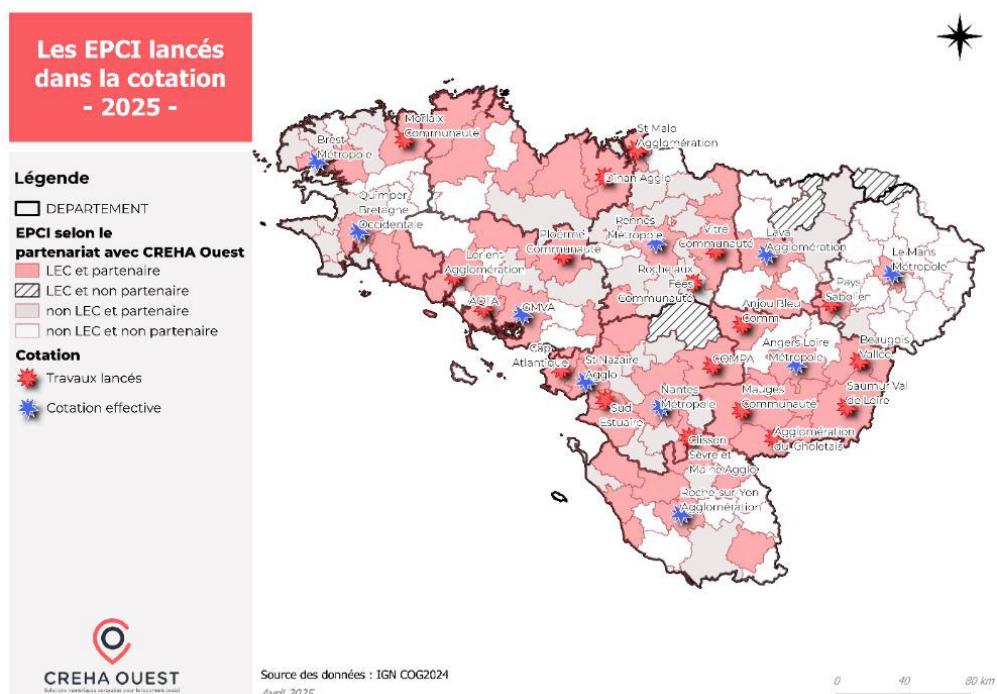
Cette étape de vérification est d'autant plus importante que certains organismes (du département Ille-et-Vilaine notamment) ne sélectionnent les candidats potentiels à un logement que lorsque la case « vérifié » est cochée. Les autres demandeurs n'apparaissent pas dans la recherche du service instructeur. Si cette politique paraît de bon sens, elle conditionne cependant l'attribution d'un logement à la capacité du service à avoir « vérifié » sa demande dans un délai, par ailleurs non suivi (cf. partie 5.1.3.1).

⁶⁸ Plan partenarial de gestion de la demande.

5.2.2 Les cotations et leurs usages

La cotation des demandes a été introduite par la loi Élan⁶⁹ du 23 novembre 2018. Cependant sa mise en œuvre a été nationalement retardée jusqu'en 2024. La cotation permet de « noter » chaque demande en fonction de critères objectifs définis par l'intercommunalité dès lors qu'elle est éligible à cette cotation⁷⁰. Cette note permet de classer le demandeur dans la « file d'attente ». À ce jour, seuls dix EPCI sur les 46 ont mis en œuvre la cotation, et 19 autres ont lancés les travaux liés à la définition de la cotation.

Carte n° 1 : État d'avancement de la cotation par EPCI



Source : CREHA Ouest

La cotation de l'EPCI intègre la cotation des « demandeurs prioritaires » au sens de l'article L. 441 du CCH qui est définie selon l'ordre de priorité arrêté par les services de l'État dans le département⁷¹. Chaque EPCI définit par ailleurs ses critères « locaux » (l'ancienneté de la demande, l'appartenance à une filière d'emplois en tension, le fait de travailler sur la commune demandée...) et leur pondération. La gestion du fichier de la demande se faisant à l'échelle départementale, la mise en cohérence au niveau départemental des critères locaux apparaît logique mais n'est pourtant pas obligatoire. De fait au sein d'un même département les EPCI peuvent définir des critères et des pondérations différents. De même les critères nationaux

⁶⁹ Précitée.

⁷⁰ Les intercommunalités concernées sont celles visées par l'article L. 441-2-8 : EPCI tenus de se doter d'un Plan local de l'habitat (PLH) ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville.

⁷¹ Direction départementale du travail, de l'emploi et des solidarité (DDTES).

liés à la pondération des publics prioritaires peuvent ne pas être cohérente entre départements mais également au sein d'un même département. Enfin les échelles de pondération ne sont pas systématiquement identiques, certaines cotations vont de 1 à 10, d'autres de 1 à 200. Au sein d'un même département, un même demandeur peut avoir une note très différente selon l'EPCI demandé, sachant que certains EPCI n'ont pas de cotation.

La chambre observe par ailleurs que le rapport entre la pondération des publics prioritaires de l'État et celle des priorités locales, est généralement très largement favorable aux publics prioritaires, les autres critères ne pesant que pour 10 % en général (rapport de 1 à 10) dans la note globale attribuée au demandeur. La cotation « locale » n'a donc que très peu de poids dans le classement du demandeur dans la « file d'attente ».

La cotation est définie comme un outil d'aide à la décision. Le classement de la fille d'attente n'est donc en rien incontournable. Le service du désignataire ou instructeur (souvent le bailleur) qui va faire la sélection des candidats peut utiliser (dans le logiciel) d'autres filtres appliqués à la « file d'attente » des demandeurs pour ne faire apparaître que les profils attendus pour ce logement. Ces critères tiennent évidemment au type de logement en rapport avec la composition familiale, de l'éventuelle labélisation « prioritaire » et à quel titre, de l'appartenance à un quartile de revenus selon que ce logement soit en QPV ou non, au fait qu'il vive sur la commune ou l'EPCI, de ses revenus, qu'il ait déjà exprimé des refus ou non. Finalement la cotation ne sert généralement que lors de la CALEOL à départager les demandeurs qui auraient un profil équivalent. La chambre note, par ailleurs, que les candidats sélectionnés par l'ALS le sont sur une grille de critères qui lui est propre (donc hors « file d'attente ») même si au final, devant la CALEOL, ils disposent d'une cotation locale pouvant les départager.

En général, la cotation reflète le profil du demandeur ou de son parcours de vie. Sont néanmoins apparus des critères avec des pondérations qui tiennent à la procédure elle-même de demande de logement social. Ainsi le nombre plus ou moins élevé de refus à des propositions de logements faite par la CALEOL peut pénaliser fortement un demandeur. La non attribution décidée par la commission peut également être pondérée négativement, notamment en cas d'incomplétude du dossier. Plus problématiques, certains critères pondèrent négativement des refus faits lors de la prospection alors même que le contenu de cette proposition de logement (qui peut être faite au téléphone) n'est pas systématiquement tracé dans le logiciel contrairement à celle faite par la CALEOL. De même la pondération négative du critère « d'agressivité » du demandeur, même si elle paraît de bon sens, n'en est pas moins délicate à objectiver, surtout si le chargé de clientèle est seul juge. Ce critère n'a cependant jamais été mis en œuvre à ce jour.

5.2.3 La définition variable des publics prioritaires

L'article L. 441-1 du CCH fixe la liste des quatorze situations de demandeurs leur permettant d'être reconnus « publics prioritaires » sous réserve de justifier de leur situation. À cette liste s'ajoutent les prioritaires « Dalo » visés par l'article L. 441-2-3 du CCH et dont le statut est apprécié par la commission départementale de médiation présidée par un représentant du préfet et prévue au même article. Les publics prioritaires peuvent par exemple être des personnes en situation de handicap, des personnes mal logées, des réfugiés, des personnes victimes de violences ou d'aggressions sexuelles dans un contexte familial. L'ordre des prioritaires mentionné à l'article L. 441-1 du CCH n'est pas un ordre de priorisation. De fait

dans les départements, les DDTE⁷²s ont pu définir des ordres de priorité différents par la pondération de la cotation, définir des « super prioritaires » (pondération plus forte) notamment pour les réfugiés et les Dalo et même créer des sous catégories au sein de la liste dressée à l'article du CCH⁷³. Par ailleurs, certaines labellisations sont « automatiques » dans le logiciel mais pas forcément pour les mêmes cas d'un département à l'autre⁷⁴. Si le demandeur renseigne un champ (liste déroulante) et dépose une pièce justificative (reconnaissance MDPH, dépôt de plainte pour agression, attestations de logement insalubre par exemple), sa labélisation est automatique et devient ainsi prioritaire sous réserve d'un contrôle (ou pas) par le service instructeur avant la CALEOL (cf. partie 5.3.2).

5.2.4 Les modalités variables de prospection des demandeurs et de préparation de la CALEOL

Le rôle et le fonctionnement de la commission d'attribution des logements et d'examen des conditions de l'occupation des logements (CALEOL) instituée au sein de chaque bailleur, est précisé par l'article L. 441-2 du CCH. En revanche aucune disposition ne précise les modalités de préparation de cette commission, ni dans le code ni dans la charte déontologique de CREHA Ouest. Par principe, toutes les propositions de logement faites aux demandeurs, tiennent compte des caractéristiques de leur demande (composition familiale, revenus, territoire souhaité...), mais les pratiques de prospection des demandeurs en amont de la CALEOL et de leur sélection sont de fait très diverses.

Certains désignataires contactent les demandeurs en amont de la CALEOL pour s'assurer de leur intérêt pour le logement, ce n'est cependant pas le cas partout, par choix ou par manque de temps. Ainsi en moyenne depuis 2021, pour un dossier présenté en CALEOL, 1,2 demandeurs ont été contactés en Pays de la Loire et 0,6 en Bretagne. L'absence de sollicitation en amont de la CALEOL pourra amener le demandeur à faire un refus qui sera comptabilisé comme tel dans sa cotation, alors que dans le cadre d'un refus en prospection, ce refus ne l'aurait pas systématiquement pénalisé⁷⁵.

Le taux de prospection préalable des bailleurs pour un passage en CALEOL tel qu'il apparaît aux rapports de veille déontologique 2023 est sur ce point éclairant sur les écarts de pratiques (du simple au double).

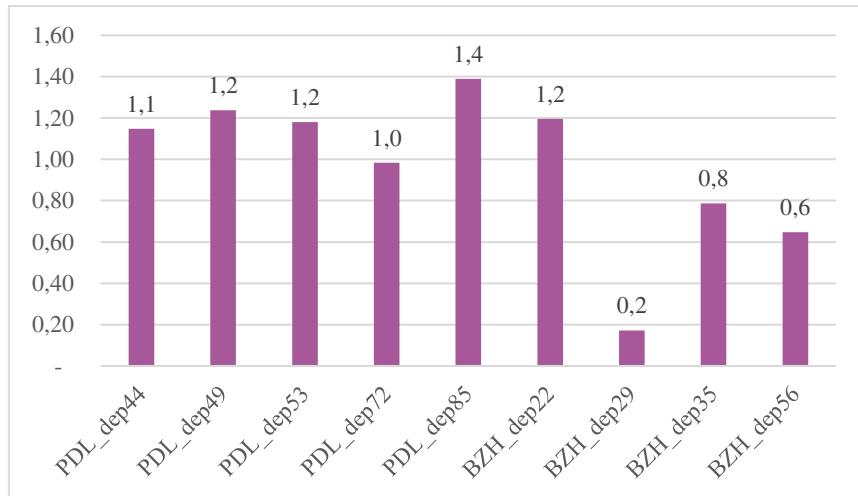
⁷² Direction départementale de l'emploi du travail et des solidarités.

⁷³ Exemple : les EPCI AQTA et GMVA (département 56) ont 21 catégories sur les 14 du CCH mais pas selon les mêmes priorités ni les mêmes dénominations.

⁷⁴ Méthodologie des ménages prioritaires/CREHA Ouest.

⁷⁵ Selon la cotation applicable sur le territoire.

Graphique n° 4 : Nombre de prospections faites pour un dossier présenté en CALEOL (moyenne bailleurs par département)



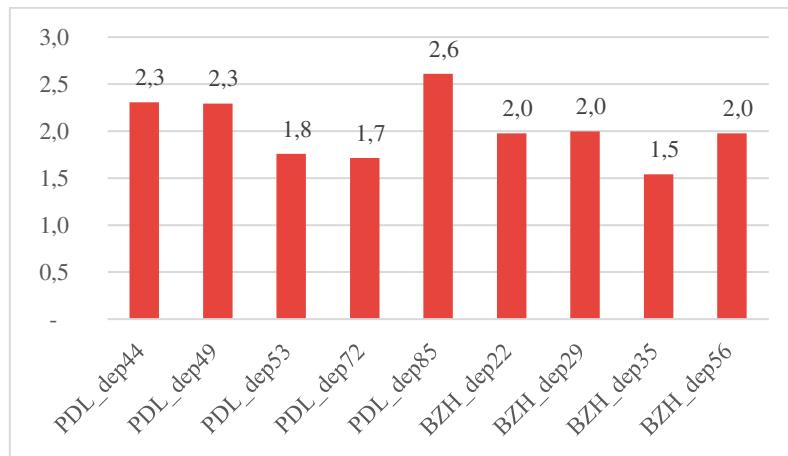
Source : Rapport veille déontologiques 2023. CREHA Ouest

Certains bailleurs font visiter les logements lors de la prospection (par exemple : départements Loire-Atlantique -44- et Sarthe -72-) quand d'autres organisent cette visite avec le seul attributaire après la décision de la CALEOL (départements Mayenne -53- et Morbihan -56-).

Comme décrit précédemment, en fonction du type de logement et de sa localisation, la cotation de la demande amène à dresser une liste selective de demandeurs. Le manque de contrôles réguliers des dossiers (cf. partie 5.3.2) implique que le dossier sélectionné n'est pas forcément à jour ou exact. Si la mise à jour du dossier du demandeur sélectionné fait évoluer à la baisse sa cotation (exemple : revenus différents de ceux mentionnés, femme seule qui ne l'est plus vraiment...), le chargé de prospection ne va pas systématiquement reclasser le demandeur dans la file d'attente, mais le garder alors qu'il ne l'aurait peut-être pas sélectionné avec sa véritable cotation.

Certains désignataires vont sélectionner (sauf exception) trois dossiers à présenter en commission. D'autres vont en retenir beaucoup plus (une dizaine) afin d'être certains d'attribuer le logement, même en cas de refus successifs. La présentation de nombreux dossiers permet également de soumettre à la commission des dossiers à rejeter afin de radier ces demandeurs. Ainsi si en moyenne le nombre de dossiers présentés par logement vacant est d'environ deux, ce chiffre peut varier d'un bailleur à un autre. La chambre note que cette information, pourtant éclairante sur les écarts de pratiques, est absente des rapports annuels de veille déontologique. Sur la base des données communiquées, la chambre remarque par exemple qu'en 2024, 1,6 dossiers par logement étaient présentés en moyenne en Ille-et-Vilaine, contre 2,7 en Vendée, (soit près de 70 % de dossiers en plus pour la Vendée).

Graphique n° 5 : Nombre de dossiers présentés par logement (moyenne 2021-2024)



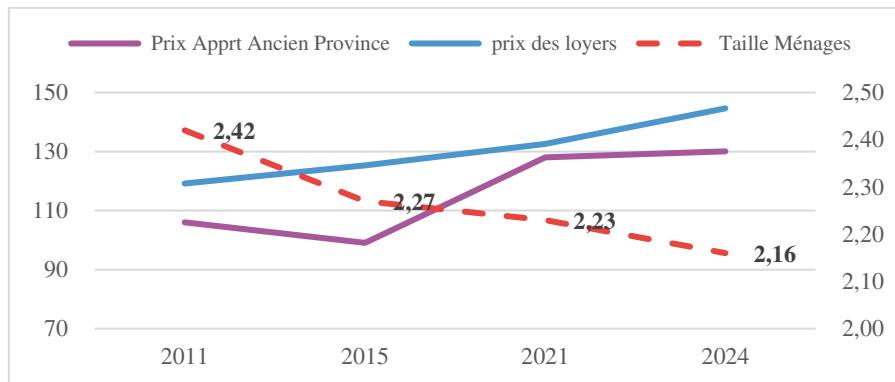
Source : CREHA Ouest /CRC

5.3 La congestion de l'accès au logement social engendrée en partie par les carences du système lui-même

5.3.1 Les facteurs macro-économiques qui participent de l'engorgement de l'accès au logement social

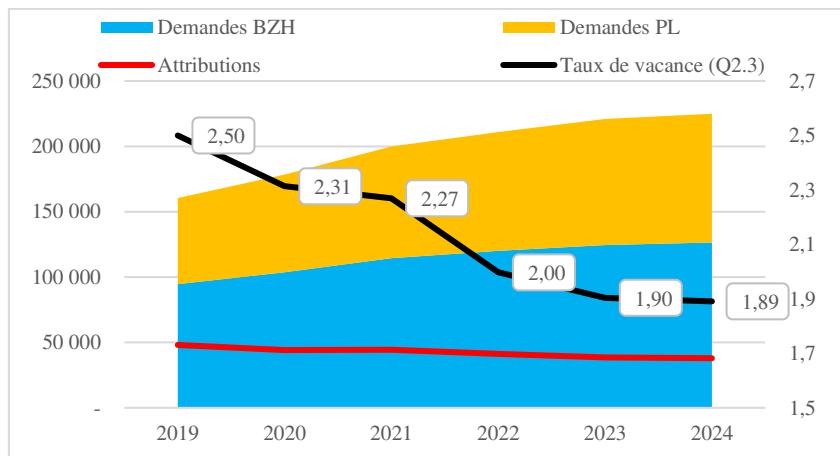
5.3.1.1 Les tensions du marché immobilier se répercutent sur la demande de logement social

La hausse du nombre de demandes de logement social est multi-factorielle. Une étude réalisée par CREHA Ouest en 2022 identifie plusieurs déterminants de la demande locative sociale en Bretagne et Pays de la Loire et notamment l'évolution du prix de l'immobilier, ou la réduction de la taille des ménages. Ce contexte est venu augmenter les coûts d'acquisition et des prix des loyers. La demande de locations de logements s'est donc retournée vers le logement social, par nature plus accessible. En parallèle la taille des ménages s'est réduite sous l'effet du vieillissement de la population et de la décohabitation. Ce dernier facteur augmente mécaniquement la demande de logements : là où la famille était abritée par un seul logement, il en faut désormais deux.

Graphique n° 6 : Housse des prix de l'immobilier et taille des ménages en France métropolitaine

Source : Insee

Ce contexte immobilier tendu freine également la mobilité des locataires, du secteur privé comme du logement social. Le locataire HLM n'a plus la possibilité d'accéder au parc privé et reste donc dans son logement social, réduisant ainsi l'offre de logements sociaux vacants. Le taux de vacance des logements s'est réduit⁷⁶ sur la période et le nombre de demandeurs en situation de « délai anormalement long » est ainsi en hausse depuis 2021 de 29 %, soit plus deux fois plus rapidement que l'évolution du nombre de demandeurs sur cette période (+ 13 %).

Graphique n° 7 : Les indicateurs de tension sur la demande de logement social

Source : CREHA Ouest

⁷⁶ De 2,5 en 2019 à 1,89 en 2024.

Dans ce contexte tendu, la notoriété de la difficulté de l'accès au logement social conduit certains demandeurs à créer des demandes « par anticipation », grandement facilitées par la simplicité de la demande en ligne et du peu de documents demandés pour créer sa demande⁷⁷. La stratégie de la « demande anticipée » étant de ne demander qu'un seul bien en recherche. Le demandeur a donc peu de chance d'être sélectionné pour une CALEOL et d'être obligé de refuser la proposition. Il élargira sa demande le jour venu et bénéficiera néanmoins de l'ancienneté de sa demande pour apparaître en tête de la « file d'attente ». Ce type de demandes concerne toutes les tranches d'âges mais plus particulièrement les jeunes demandeurs (26 % des moins de 20 ans) qui prennent date, et 30 % des plus de 60 ans qui souhaitent un logement pour leur retraite, plutôt dans un endroit précis, notamment en bord de mer. La chambre estime à près de 20 % la proportion des demandeurs au 1^{er} janvier 2025 qui sont en situation d'anticipation de la demande.

5.3.1.2 L'inadéquation de l'offre de logements à la demande

À l'image de la diminution de la taille moyenne des ménages en France, la demande de logement social se compose en grande partie de personnes seules (48 %) et de familles monoparentales (29 %). Ces deux catégories représentent de façon constante sur la période plus de 75 % des demandeurs. Le type de logements demandés est donc en fonction de cette composition familiale, or le parc de logements actuel ne correspond pas à cette répartition. Si les petits logements (T1/T2) représentent près de 50 % de la demande, ils ne représentent que 30 % du parc actuel et qu'un tiers des logements attribués⁷⁸.

Même si les opérateurs ont fait évoluer leurs objectifs en ce sens, la construction de T1/T2 n'a progressé que de 13 % depuis 2019 lorsque la demande a cru + 38 % sur ces logements⁷⁹. Globalement le parc de logement social a progressé de 7 % depuis 2019 quand la demande a progressé de 40 %.

5.3.1.3 La transformation du logement social en logement d'urgence

L'article L. 441-1 du CCH est issu de plusieurs réformes visant à définir et élargir les demandeurs prioritaires. Leur situation de fragilité sociale ou financière (cf. partie 5.2.3) leur permet d'accéder en priorité au logement social. Depuis 2019, le nombre de demandeurs reconnus « public prioritaire » n'a cessé d'augmenter (+ 57 % depuis 2019) et représente aujourd'hui environ 50 % des demandeurs. La loi donne obligation aux désignataires d'affecter au moins 25 % de leur contingent (droit de tirage sur logements vacants) à des publics prioritaires (à l'exception du contingent de l'État qui est totalement affecté aux prioritaires). Cette obligation devrait amener les prioritaires à représenter 43 %⁸⁰ du total des attributions de logements, alors qu'ils représentent plus de 60 % des attributions sur la période et même 65 % sur les seules attributions de demandeurs externes. Il ne reste que 35 % de l'offre accessible aux demandeurs externes non prioritaires alors qu'ils représentent 45 % des demandeurs⁸¹.

⁷⁷ Une pièce d'identité suffit.

⁷⁸ Bilan Cal. Observatoire Augmenté.

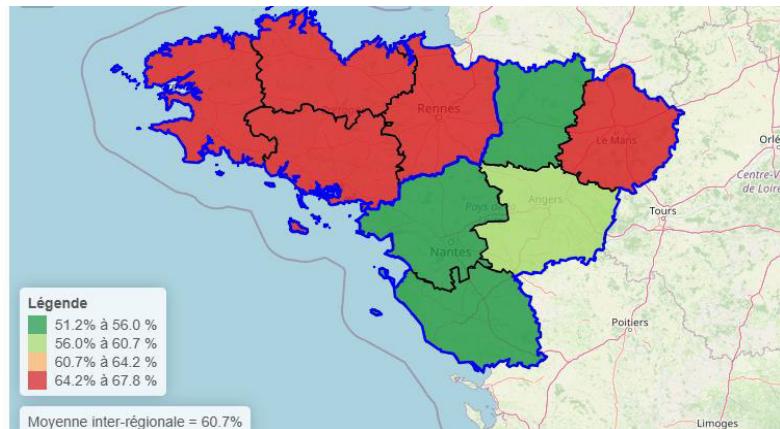
⁷⁹ Observatoire Augmenté- patrimoine.

⁸⁰ ALS : 25 % de son contingent de 20 % + Bailleurs 25 % de leur contingent de 30 % + collectivités 25 % de leur contingent de 20 % + État 100 % de son contingent de 25 % = 43 %.

⁸¹ Chiffres 2024.

Ce taux moyen de 60 % des attributions aux publics prioritaires est principalement porté par la Bretagne (jusque 68 % en 2024).

Carte n° 2 : % des attributions aux publics prioritaires par départements en 2024



Source : CREHA Ouest/ Observatoire Augmenté

Les revenus des demandeurs prioritaires étant plus faibles que les autres demandeurs (95 % ont un revenu compris entre 0 % et 60 % du plafond PLUS⁸² contre 47 % pour les non prioritaires), ils auront plus de difficultés à poursuivre leur parcours résidentiel et accéder par la suite au locatif du secteur privé. L’attribution croissante de logements sociaux à ces publics fragiles, contribue à la baisse du taux de vacance des logements et donc à la réduction de l’offre.

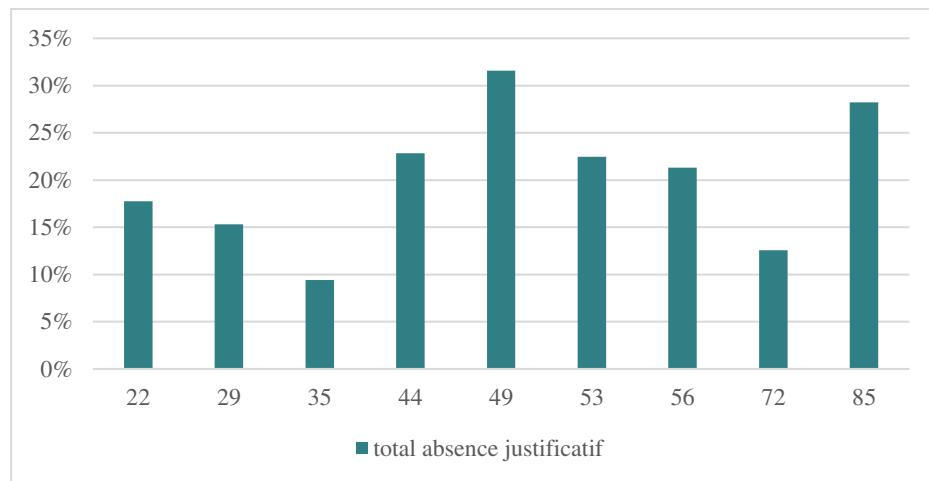
5.3.2 Les facteurs internes de dysfonctionnement

5.3.2.1 La fiabilité de la base de données des demandeurs

Au 1^{er} janvier 2025 50 % des demandes en cours sont déclarées « vérifiées », cependant 18 % d’entre-elles ne disposent pas d’un justificatif d’identité ou de revenu. Cela représente plus de 34 000 demandes sur les 224 000 et en moyenne 20 % des demandes « vérifiées » par département. La chambre note que les taux les moins bons concernent les départements du Maine-et-Loire (49) et de Vendée (85) dont la mission de validation a été confiée à un sous-traitant. Le département d’Ille-et-Vilaine (35) a une politique plus importante de vérification des dossiers et d’utilisation de la case à cocher « vérifié » au sein du logiciel.

⁸² En 2024.

Graphique n° 8 : Taux d'absence de pièces justificatives d'identité ou de revenu dans les demandes « vérifiées »



Source : CREHA Ouest

Des tableaux de bord existent dans « l'Observatoire Augmenté », mais ces indicateurs comptent le nombre de pièces jointes et non pas si elles sont validées ou à jour. L'interfaçage du fichier de la demande avec les données nationales (impôts, identité, RSA, APL...) contribuerait largement à fiabiliser la base et permettrait aux agents instructeurs de se concentrer sur le suivi des demandeurs et la préparation des CALEOL et limiterait le nombre de rejet ou de non attributions qui font perdre du temps aux CALEOL (voir ci-dessous).

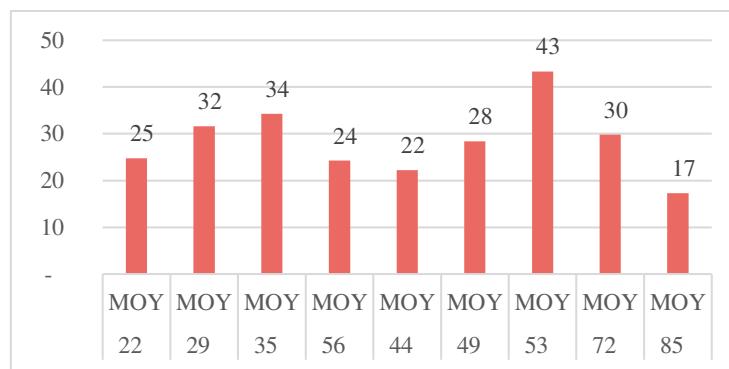
La chambre constate également qu'environ 25 % des refus à une proposition (ci-dessous) résultent d'une « non réponse » à une proposition de la CALEOL. Il y a eu environ 16 000 refus sans réponse depuis 2021. Ce taux élevé de « non réponse » dans les refus marque non seulement le peu d'intérêt d'une partie des demandeurs pour leur demande de logement social, mais devrait surtout faire systématiquement l'objet d'une procédure de radiation du fichier conformément à l'alinéa c de l'article R. 441-2-8 du CCH alors que bien souvent ces « non réponse » font seulement l'objet d'une cotation négative (de - 3 points dans le Morbihan à - 20 points sur l'agglomération de Saint-Nazaire). La base des demandeurs contient donc potentiellement plusieurs milliers de demandeurs qui devraient en être exclus.

Recommandation n° 8. : Faire respecter les règles de radiation au sein de la charte déontologique conformément à l'article R. 441-2-8 du CCH.

5.3.2.2 La pertinence du travail d'instruction avant CALEOL

Si la demande de logement social est forte, le taux de refus des propositions reste élevé (28 % en moyenne et 31 % pour les propositions en QPV⁸³). Ce taux est équivalent s'agissant des demandeurs prioritaires et des non prioritaires. Les taux de refus sont en revanche variables selon les départements, de 17 % à 43 %.

Graphique n° 9 : Taux de refus par les demandeurs à une proposition (moyenne de période par département)



Source : Observatoire Augmenté. Bilan CALEOL

Les motifs des refus sont assez peu significatifs, mais lorsqu'ils sont exprimés, ils tiennent prioritairement aux caractéristiques du logement⁸⁴ en Pays de la Loire, alors qu'ils relèvent davantage de « l'environnement » de celui-ci en Bretagne⁸⁵.

Ce taux de refus peut d'abord s'expliquer par le taux de prospection qui reste faible. Ainsi seuls 42 % en moyenne des demandeurs qui refusent avaient été prospectés en amont⁸⁶, les autres, soit 58 %, n'ont pas été sollicités avant la commission d'attribution. Ainsi si le demandeur classé n° 1 sur la liste refuse, il conviendra alors de solliciter le deuxième et ainsi de suite. Selon les données transmises, il y a 10 jours en moyenne entre chaque réponse. Le demandeur du rang 3 ne sera sollicité que 25-30 jours après la CALEOL. Au final, le délai entre la date de la CALEOL et la signature du bail (seule garantie de l'accord définitif du demandeur) peut aller de 36 jours à 65 jours selon les départements. Les nombreux refus consomment donc du temps dans le processus d'attribution des logements.

⁸³ Quartiers prioritaires de la ville.

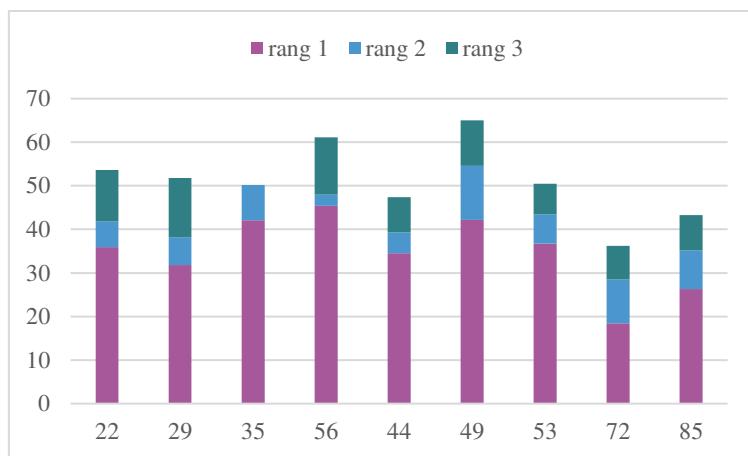
⁸⁴ Taille et étage de l'appartement- Bilan CALEOL 2024- Observatoire Augmenté.

⁸⁵ Localisation et sécurité - Bilan CALEOL 2024- Observatoire Augmenté.

⁸⁶ Dans les trois mois précédant la CALEOL.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Graphique n° 10 : Nombre de jours entre la date de CALEOL et la signature de bail selon le rang de classement du demandeur

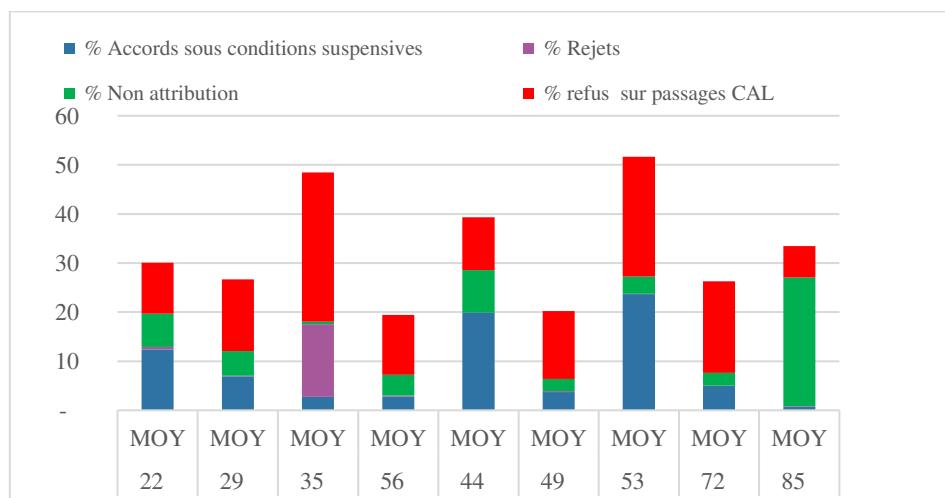


Source : CREHA Ouest

L’absence de prospection préalable et le contrôle insuffisant des dossiers des demandeurs amène régulièrement les agents instructeurs à proposer à la CALEOL des dossiers incomplets ou inéligibles au logement social. Ainsi plus de 6 % des dossiers présentés en CALEOL font l’objet d’une non attribution dont environ un tiers l’est pour dossier incomplet, et 2 % des dossiers de la période ont été rejettés, notamment pour dépassement des plafonds d’éligibilité ou de d’invalidité du titre de séjour.

Au final les dossiers présentés en CALEOL qui n’aboutissent pas, soit à l’initiative de la commission (non attribution, rejet, accord sous conditions suspensives) ou du fait du demandeur (refus) représentent en moyenne 33 % des dossiers présentés avec des écarts importants selon les départements, allant de 20 % (Morbihan et Maine-et-Loire) à 50 % (Sarthe et Ille-et-Vilaine) de dossiers passés inutilement devant la CALEOL.

Graphique n° 11 : Part des dossiers inadéquats présentés en CALEOL (moyenne de période)



Observatoire Augmenté / bilan CALEOL

À l'échelle des deux régions cela représente chaque année environ 36 000 dossiers non adéquats qui ont été sélectionnés parmi les 224 000 en attente (soit 16 %) et un tiers des dossiers présentés en CALEOL.

Aussi la chambre recommande d'améliorer le processus de sélection des dossiers par une prospection systématique en amont des CALEOL et pour cela, de mettre à disposition des indicateurs de suivi dans l'outil logiciel (nombre de prospections, délai de réponse à la prospection, vérification de la complétude et de la mise à jour des demandes, nombre de dossiers présentés ...).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion du fichier de la demande de logement social à l'échelle des deux régions Bretagne et Pays de la Loire par l'association CREHA Ouest est pour l'essentiel conforme aux règles en vigueur et pourrait être complétée par de nouvelles fonctionnalités tant pour les professionnels que le grand public.

La demande en ligne progresse (60 % des demandes) sans remettre en cause les chances d'accès du demandeur au logement social. L'usage du logiciel permet de répondre aux pratiques locales des désignataires du logement social (bailleurs, collectivités, État, ALS) mais ne permet toutefois pas de gérer de façon optimale les obligations légales de respect des délais prescrits par le CCH ni de piloter encore efficacement les nouvelles obligations nées de la gestion en flux ou celles des contingents. Les pratiques variables de validation et d'instruction des demandes, les cotations locales non harmonisées, comme celle de la définition des publics prioritaires, ne permettent pas d'assurer une stricte égalité de traitement des demandeurs au-delà d'une intercommunalité.

La congestion du système d'attribution du logement social est liée en partie au contexte économique qui rend le marché privé inaccessible pour beaucoup et conduit à un report de la demande sur le logement social alors que la taille des logements du parc HLM ne correspond pas, pour l'essentiel, à la demande en petits logements. La part majoritaire et croissante des attributions aux publics prioritaires participe indirectement à la baisse du taux de vacance et à la réduction de l'offre. La chambre constate par ailleurs que la demande de logement, de 224 000 dossiers au 1^{er} janvier 2025, est artificiellement gonflée par l'existence d'environ 20 % de demandes « par anticipation », par peur de ne pas accéder plus tard à un logement social, et de potentiellement plusieurs milliers de demandes qui auraient dû être radiées automatiquement depuis 2021. Des dysfonctionnements dans le processus de contrôle des dossiers conduisent par ailleurs à ce qu'un tiers des dossiers présentés en commission d'attribution le sont inutilement alors que 224 000 demandeurs attendent un logement à ce jour.

ANNEXES

Annexe n° 1.-Le respect des obligations de transmission - publication.....	54
Annexe n° 2. Marchés passés auprès de l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale.....	55
Annexe n° 3. Extrait du RGPD	63

Annexe n° 1.Le respect des obligations de transmission - publication

Obligation réglementaire	Constat et commentaire
<p><i>Publication des statuts et de la liste des dirigeants</i></p> <p>Selon l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 et le décret du 16 août 1901 les associations déclarées et publiées ont l'obligation légale de faire connaître, par une déclaration modificatrice déposée à la préfecture ou à la sous-préfecture tous les changements survenus dans leur administration ou direction et toutes les modifications apportées à leurs statuts et ce, dans un délai de trois mois. Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés. Le défaut de déclaration de constitution ou de modification d'une association, dans ses statuts ou parmi les personnes chargées de son administration (dans un délai de trois mois), ainsi que la déclaration initiale ou postérieure frauduleuse peuvent entraîner des sanctions : civiles (inopposabilité aux tiers), administratives (par exemple la suppression de subvention lorsque l'association en perçoit) et pénales (contravention de 5ème classe) conformément à l'article 8 de la loi du 1er juillet 1901.</p>	<p>Les statuts modifiés le 11 octobre 2022 ont fait l'objet d'une transmission en préfecture, rejetée par cette dernière. Les compléments demandés n'ont pas été apportés⁸⁷. Les statuts ne sont donc pas publiés.</p> <p>Ils ne sont pas disponibles sur le site de l'annuaire des entreprises, ni au registre national des associations, ni au journal officiel des associations.</p> <p>La liste des dirigeants n'a pas été envoyée en Préfecture.</p>
<p><i>Publication des comptes</i></p> <p>Toute association ayant reçu annuellement une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse 153 000 € doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe (comptabilité d'engagement) et faire certifier ses comptes par un commissaire aux comptes conformément à l'article L. 612-4 du Code de commerce. Elles doivent également assurer la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site Internet de la direction de l'information légale et administrative dans les trois mois à compter de l'approbation des comptes par l'organe délibérant statutaire conformément au décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010. À compter du 26 août 2021, les dirigeants d'une association ne respectant pas ces obligations sont sanctionnables d'une amende de 9 000 €.</p>	<p>Aucun compte n'a été publié alors que l'association a bien perçu, pour chaque exercice de la période de contrôle, des subventions supérieures à 153 000 €.</p>
<p><i>Publication des rémunérations des dirigeants</i></p> <p>Toute association dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant annuellement plus de 50 000 € de subventions publiques doit publier chaque année dans son compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants (qu'ils soient bénévoles ou salariés) ainsi que leurs avantages en nature conformément à l'art. 20 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.</p> <p>Publication validée par la CADA (Conseil 20144478 - Séance du 11/12/2014)</p>	<p>Une rubrique figure bien dans la liasse établie par le comptable mais cette dernière n'est pas publiée.</p>

⁸⁷ La Préfecture indique qu'une déclaration a été envoyée en décembre 2022, rejetée car incomplète et non régularisée.

Annexe n° 2. Marchés passés auprès de l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale

Exemple n°1

Objet du marché	Hébergement et infogérance du logiciel de gestion de la demande locative sociale
<i>Contexte</i>	CREHA Ouest a passé un marché d'hébergement et d'infogérance de la solution logicielle de la gestion de la demande locative sociale dans le cadre d'un groupement de commande entre les organismes gestionnaires de SPTA utilisateurs de ladite solution. Le marché a été attribué pour un montant d'1,9 M€ HT. Le marché a fait l'objet d'une mise en concurrence sous forme d'appel d'offre restreint, un avis d'appel public à concurrence ayant été envoyé au BOAMP et au JOUE le 22 juillet 2019. Un avis d'attribution a également été envoyé le 19 décembre 2019.
<i>Une irrégularité liée à l'absence de durée maximum</i>	Le marché a été signé le 19 décembre 2019 pour un début de prestation au 1 ^{er} janvier 2020. Il a été passé pour une durée initiale de quatre ans pouvant faire l'objet de reconductions annuelles illimitées ⁸⁸ alors que l'avis d'appel public à concurrences mentionnait une durée de marché de quatre ans, sans reconduction possible. L'absence de définition d'une durée maximum du marché apparaît comme contraire à l'article L. 2112-5 du CCP qui indique que « <i>La durée du marché est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique</i> » et à l'article R. 2112-4 qui indique qu'« <i>un marché peut prévoir une ou plusieurs reconductions à condition que ses caractéristiques restent inchangées et que la mise en concurrence ait été réalisée en prenant en compte sa durée totale.</i> »
<i>Une clause de renégociation contraire à l'obligation de définition de la nature et de l'étendue du besoin</i>	Le contrat prévoit par ailleurs une clause de renégociation ⁸⁹ des prestations, du niveau de service et du prix en cas de prolongation au-delà de cinq ans. Cette clause apparaît contraire à l'article L. 2111-1 indiquant que « <i>la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation</i> »
<i>D'importantes lacunes et irrégularités susceptibles d'expliquer l'absence de concurrence effective</i>	Si trois sociétés ont déposé une candidature et ont été retenues par la commission d'appel d'offres, une seule, celle de l'éditeur de logiciel, a remis une offre. Le procès-verbal mentionne que la situation est la même que celle rencontrée cinq ans auparavant. La chambre note que le dossier de consultation met à la charge du candidat l'établissement d'un « <i>accord contractuel de responsabilités avec l'éditeur de logiciel pour le transfert du système d'hébergement actuel vers le nouveau système d'hébergement</i> » et « <i>l'établissement d'un accord contractuel de responsabilités en phase d'exploitation avec l'éditeur</i> » ⁹⁰ alors qu'il revenait à l'association, dans le cahier des charges, de définir le rôle et les responsabilités de l'éditeur - prestataire d'hébergement sortant et du nouveau prestataire d'hébergement. Le fait que l'offre d'un candidat nécessite un accord avec son concurrent est susceptible d'avoir constitué un obstacle sérieux à la concurrence. Le calendrier de la procédure, en plein été ⁹¹ , n'apparaît pas non plus comme le plus propice à une mise en concurrence efficace. Les réponses de candidat n'ayant pas transmis d'offres mentionnent d'ailleurs la question de la délimitation des responsabilités et la problématique du calendrier de la consultation.

⁸⁸ Voir §7.1 du contrat d'hébergement signé en 2019.

Exemple n°2

<i>Objet du marché</i>	Prestations support de la solution logicielle de gestion de la demande de logement social
<i>Contexte</i>	CREHA Ouest a renouvelé le 19 décembre 2022 son marché de services supports pour la solution logicielle de son SPTA. Le montant de la redevance annuelle était à la signature du marché de 456 341 € HT, correspondant à 18 % du montant des licences.
<i>Une absence de durée maximum irrégulière</i>	Le marché passé ne mentionne aucune durée maximum, ce qui est contraire à l'article L. 2112-5 du CCP.
<i>Des conditions de dispenses de mise en concurrence restrictives</i>	Si l'article R. 2122-3 du CCP prévoit que « <i>l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les ... services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé ... [du fait de] l'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle.</i> » il précise également que « <i>le recours à un opérateur déterminé ... n'est justifié que lorsqu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché.</i> » Un arrêt de la CJUE (cour de justice de l'union européenne) du 9 janvier 2025 est venu clarifier les conditions de recours au marché sans publicité ni mise en concurrence pour des raisons liées à l'existence de droits d'exclusivité en indiquant que « <i>pour justifier le recours à la procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché, au sens de cette disposition, le pouvoir adjudicateur ne peut invoquer la protection de droits d'exclusivité lorsque la raison d'une telle protection lui est imputable. Une telle imputabilité s'apprécie sur la base non seulement des circonstances de fait et de droit entourant la conclusion d'un contrat portant sur une première prestation, mais également de toutes celles qui caractérisent la période allant de la date de cette conclusion à celle à laquelle le pouvoir adjudicateur choisit la procédure à suivre pour la passation d'un marché public subséquent.</i> »

⁸⁹ Voir § 7.2 du contrat d'hébergement signé en 2019.

⁹⁰ Voir § 3.2. du cahier des charges.

⁹¹ Lancement de l'appel d'offres le 22 juillet, remise des candidatures le 22 août pour une remise des offres le 23 septembre.

<i>Objet du marché</i>	Prestations support de la solution logicielle de gestion de la demande de logement social
<p><i>Une absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée</i></p>	<p>Le marché n'a fait l'objet d'aucune mise en concurrence, ce que CREHA Ouest justifie par les droits d'exclusivité détenus par l'éditeur de logiciels pour la modification, l'adaptation et la transformation du logiciel. Cependant, l'association fondatrice de CREHA Ouest a acquis les droits d'utilisation du logiciel en 1998 avant de lui transférer la même année. La CJUE a rappelé que « <i>le pouvoir adjudicateur ne peut invoquer la protection de droits d'exclusivité lorsque la raison d'une telle protection lui est imputable. Une telle imputabilité s'apprécie sur la base non seulement des circonstances de fait et de droit entourant la conclusion d'un contrat portant sur une première prestation, mais également de toutes celles qui caractérisent la période allant de la date de cette conclusion à celle à laquelle le pouvoir adjudicateur choisit la procédure à suivre pour la passation d'un marché public subséquent.</i> » La durée d'amortissement usuelle d'une licence étant de cinq ans, CREHA Ouest aurait dû procéder à une remise en concurrence à l'issue de cette période. Plusieurs choix s'offraient alors à l'association dont un développement logiciel sous licence libre ou en se réservant les droits de propriété intellectuelle sur ce dernier. Un tel choix aurait permis la mise en concurrence à venir des prestations de maintenance et des développements complémentaires. Il aurait évité à l'association de continuer à financer pendant plus de 20 ans les développements d'un logiciel sur lesquels elle ne disposait pas de droits et donc à creuser l'écart technique entre la solution logicielle utilisée et la concurrence. CREHA Ouest ne peut donc pas invoquer la protection de droits d'exclusivité, la raison d'une telle protection lui étant imputable.</p> <p>Par ailleurs, l'acquisition du logiciel datait de 24 ans lors de la signature du marché de prestations support, la durée d'amortissement usuelle d'une licence logicielle étant de cinq ans. Dès lors, CREHA Ouest aurait pu étudier des solutions de remplacement en procédant à des études de marché, ce qu'elle n'a pas fait. Ainsi, CREHA Ouest ne démontre pas que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le lancement d'un appel d'offres pour l'acquisition de licences de logiciels concurrents⁹² pour la gestion du SPTA ou en complément du SNE n'auraient pas permis de répondre aux fonctionnalités attendues ; - ni que le lancement d'un appel d'offre pour une prestation de développement logiciel (sous licence libre ou propriété de l'association) n'aurait pas permis de répondre aux besoins de l'association. <p>Compte tenu de l'amortissement de longue date des licences, ces possibilités apparaissaient, sauf preuve du contraire, comme des « solutions de remplacement raisonnables » au sens de l'article R. 2122-3 du CCP. Le recours à un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables apparaît dès lors comme insuffisamment justifié.</p>

⁹² D'autres éditeurs ont développé des solutions logicielles pour la gestion de la demande locative sociale soit en SPTA, soit sous forme de modules complémentaires au SNE.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

<i>Objet du marché</i>	Prestations support de la solution logicielle de gestion de la demande de logement social
<i>Une absence de publicité du marché passé irrégulière</i>	<p>Aucun avis d'attribution n'a été publié tel que prévu par les articles <u>L. 2183-1</u> et <u>R. 2183-1 du CCP</u>, alors même que ces articles n'excluent pas les marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables.</p>

<i>Objet du marché</i>	Prestations support de la solution logicielle de gestion de la demande de logement social
<i>Une définition du besoin insuffisante</i>	<p>Le marché se résume par ailleurs en la signature du devis et des clauses types de l'éditeur de logiciel. L'association n'a transmis aucun cahier des charges, ce qui est contraire à l'article L. 2111-1 qui indique que « <i>la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation</i> ». Le montant des services support n'a pas été négocié, le tarif annuel (18 % de la valeur des licences) correspondant au prix public, alors que CREHA Ouest assure un premier niveau d'assistance en interne. Le contrat passé semble plus relever du contrat d'adhésion que d'un marché négocié et place l'association dans un rapport de force qui lui est préjudiciable.</p>

Exemple n°3

<i>Objet du marché</i>	<i>Achats de licences</i>
<i>Contexte</i>	Des licences complémentaires ont été acquises pour 0,2 M€ sur la période 2020-2022, sans mise en concurrence.
<i>Une absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée</i>	<p>La justification de l'absence de mise en concurrence au regard de l'article L. 2111-1 apparaît, conformément au développement précédent relatif au marché de prestations support, comme insuffisante.</p> <p>Le code de la commande publique, en son article R. 2122-4, prévoit par ailleurs une possibilité de passer des marchés sans publicité ni mise en concurrence pour « <i>Des livraisons complémentaires exécutées par le fournisseur initial et qui sont destinées soit au renouvellement partiel de fournitures ou d'installations, soit à l'extension de fournitures ou d'installations existantes, lorsque le changement de fournisseur obligera l'acheteur à acquérir des fournitures ayant des caractéristiques techniques différentes entraînant une incompatibilité ou des difficultés techniques d'utilisation et d'entretien disproportionnées. Lorsqu'un tel marché est passé par un pouvoir adjudicateur, sa durée ne peut dépasser, sauf cas dûment justifié, trois ans, périodes de reconduction comprises</i> ». En l'espèce, le délai écoulé entre le marché initial et les dernières acquisitions de licences est de (25 ans) et des commandes ont été passées en 2014, 2021 et 2022. La condition de délai n'est donc pas respectée</p>

Exemple N°4

<i>Objet du marché</i>	<i>Évolutions du logiciel de gestion de la demande locative sociale</i>
<i>Contexte</i>	Le montant des évolutions logicielles financées par CREHA Ouest sur la période 2019-2024 représente 1,9 M€ HT.
<i>Une définition du besoin insuffisante</i>	Les demandes d'évolution sont remontées au fur et à mesure par CREHA Ouest et les autres gestionnaires de SPTA utilisateurs du logiciel dans le cadre d'un « club utilisateur » informel puis traduits dans le cadre d'un cahier des charges par l'éditeur de logiciel. La définition précise du besoin n'est ainsi pas réalisée par les acheteurs mais par le prestataire, ce qui ne répond pas aux obligations posées par l'article L. 2111-1 du CCP en termes de définition du besoin.
<i>Une absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée</i>	Si les termes du contrat de licence passé avec l'éditeur de logiciel rendent impossible une mise en concurrence pour des prestations d'adaptation et d'évolution de la solution logicielle de gestion du FDLS cette restriction liée aux droits d'exclusivité est imputable à CREHA Ouest (voir partie 3.2.3) et CREHA Ouest ne démontre pas l'absence de solution de remplacement raisonnable. Le recours au marché sans publicité ni mise en concurrence n'est donc pas justifié.

Exemple n°5

<i>Objet du marché</i>	<i>Support, hébergement, maintenance du logiciel de gestion de la demande locative sociale</i>
<i>Contexte</i>	CREHA Ouest est en cours de négociation d'un marché relatif à la solution logicielle de gestion du FDLS en mode SaaS, c'est-à-dire un service englobant une licence sous forme de redevance annuelle, les prestations support et l'hébergement de la solution. Ce changement de périmètre, par rapport aux marchés précédents, correspond à l'évolution des modalités de commercialisation de l'éditeur de logiciels.
<i>Une absence d'allotissement irrégulière</i>	L'article L. 2113-10 du code de la commande publique dispose que « <i>les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. L'acheteur détermine le nombre, la taille et l'objet des lots</i> » et l'association ne démontre pas qu'elle entrerait dans l'une des dérogations suivantes fixées à l'article L. 2113-11 du CCP « <i>1° Il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ; 2° La dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations ; 3° Pour les entités adjudicatrices, lorsque la dévolution en lots séparés risque de conduire à une procédure infructueuse.</i> ». L'absence d'allotissement est donc contraire aux dispositions du code de commande publique.

<i>Objet du marché</i>	Support, hébergement, maintenance du logiciel de gestion de la demande locative sociale
<i>Une absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée</i>	Lors de l'instruction, l'association n'envisageait pas de mise en concurrence pour la passation de ce marché. L'absence d'allotissement aurait ainsi pour effet de supprimer toute concurrence concernant les prestations d'hébergement qui faisaient jusqu'alors l'objet d'un appel d'offres. La chambre rappelle que, comme pour les précédents marchés passés pour les licences, le support et les développements logiciels, le recours à un marché sans publicité ni mise en concurrence ne serait cependant pas justifié et invite l'association à étudier toute solution de remplacement raisonnable.

Annexe n° 3.Extrait du RGPD

L'article 44 du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) pose le principe selon lequel un transfert de données par un responsable de traitement ou un sous-traitant hors d'un pays de l'Union européenne ne peut se faire que si le niveau de protection des données mise en place par le règlement est garanti par différents mécanismes.

Le RGPD introduit des normes strictes pour le traitement des données personnelles, notamment en ce qui concerne les transferts de données. Tout transfert de données personnelles en dehors de l'Union européenne (UE) est soumis à des règles rigoureuses, d'autant plus s'il s'agit de données sensibles. L'objectif est de garantir un niveau de protection des données à caractère personnel équivalent à celui imposé par les exigences européennes. Ainsi, tout organisme souhaitant faire appel à un prestataire ou un sous-traitant situé en dehors de l'Union, ou dont les services impliquent un transfert de données en dehors de l'Union, doit vérifier au préalable certains points pour s'assurer que ce transfert se fera en toute sécurité et en conformité avec les règles applicables.

Le 10 juillet 2023, la commission européenne a adopté une nouvelle décision d'adéquation concernant les États-Unis. Désormais, les organismes soumis au RGPD peuvent transférer des données personnelles à destination des États-Unis à condition que les organismes destinataires figurent dans une liste spécifique mise à disposition sur le site du Département du Commerce des États-Unis. À défaut de figurer sur la liste, le responsable de traitement, pour pouvoir transférer des données, devra prévoir des garanties appropriées supplémentaires ou se prévaloir d'une dérogation au titre de l'article 49 du RGPD.

Article 48 du RGPD : Le sous-traitant ne recrute pas un autre sous-traitant sans l'autorisation écrite préalable, spécifique ou générale, du responsable de traitement.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes de Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cédex 01

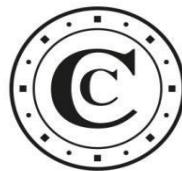
Adresse mél.
paysdeloire@ccomptes.fr



RÉPONSE

AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE

Cette réponse, jointe au rapport, engage la seule responsabilité de son auteur
(art. L. 243-5 du code des juridictions financières)



**Réponse de Monsieur Jacques STERN,
Président de l'association CREHA Ouest,
au rapport d'observations définitives
de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 6 octobre 2025**

**Réponses du CREHA Ouest sur le
Rapport d'observations définitives**
de la Chambre régionale des comptes Pays de la Loire,
communiqué le 6 octobre 2025

DOCUMENT DE SYNTHESE

5 novembre 2025

SOMMAIRE :

Courrier du Président Jacques STERN

- 1. INTRODUCTION et considérations générales**
- 2. Prise en compte des RECOMMANDATIONS**
- 3. REONSES CIBLEES sur trois sujets « majeurs » :**
 - **Gestion des immobilisations / charges éditeur FDLS**
 - **Absence de mise en concurrence injustifiée / éditeur-hébergeur FDLS**
 - **Sécurité / RGPD**
- 4. REONSES DETAILLEES sur le rapport**
- 5. CONCLUSION**

ANNEXES

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

Monsieur le Président
25, rue Paul Bellamy
B.P. 14119
44041 Nantes Cedex 01

Objet : CREHA Ouest – ROD 2025-138

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-jointes les réponses argumentées de notre association au rapport que vous nous avez transmis début octobre.

A la lecture de ce rapport, je me permets de faire quelques observations sur les principes et objectifs de notre association.

Une association loi 1901 est une structure juridique qui autorise des personnes physiques ou morales à s'associer pour mettre en œuvre des activités, des projets, qui ne peuvent être réalisés individuellement et qui ont avantage à être partagés collectivement. Ce principe associatif est effectivement la base de la création et du fonctionnement du Creha Ouest depuis sa fondation. Les organismes de logement sociaux, poussés par des collectivités locales, s'associent pour gérer ensemble des informations qui permettent de faciliter l'accès au logement social des demandeurs. Ce principe de partage de l'information est le fait constitutif du Creha Ouest. Bien entendu, ce partage d'informations doit s'accompagner des sécurités nécessaires à son usage et, de ce point de vue, notre feuille de route 2024/2028 et votre rapport, nous conduisent à renforcer nos précautions et notre organisation. Ce travail est engagé et sera mené rapidement, même s'il est, pour une part significative, dépendant de la mise en œuvre du Numéro national unique de demande.

Le second point, sur lequel je voudrais insister à la lecture de votre rapport, est la relation entre les membres de notre association et les conditions d'accès au logement social. Le Creha Ouest est, comme je l'indiquais plus haut, un « outil partagé » entre tous ses membres. Les Bailleurs sociaux conservent leurs « méthodes » propres pour attribuer les logements. L'association au travers de sa charte de déontologie, réactualisée régulièrement, édicte des règles de fonctionnement pour assurer la cohérence globale du dispositif. Mais la responsabilité de l'attribution de logements appartient aux commissions d'attribution des bailleurs qui, selon les territoires, peuvent avoir des fonctionnements divers. Le Creha Ouest ne peut en aucun cas en être tenu responsable.

Le troisième point, sur lequel je voudrais témoigner, est la remise en cause de la qualité de la prise de décision de nos instances. Les décisions prises en Assemblée générale ou en Conseil d'administration sont le fruit de travaux préalables en Bureaux, commissions,

groupes de travail, séminaires, entre autres. J'en veux pour preuve la fabrication de notre feuille de route 2024/2028, elle a fait l'objet de débats préalables en Conseil d'administration et en Bureau, de trois séminaires d'une vingtaine de personnes, de présentations aux Conseils des AR Hlm Pays de la Loire et Bretagne, aux DREAL des deux régions, à une dizaine de collectivités locales représentatives, avant d'être finalement validée par notre Conseil d'administration. Ces importants travaux préparatoires à nos décisions, menés dans le dialogue, expliquent les raisons pour lesquels le consensus est le plus fréquent dans les décisions finales.

En dernier lieu, deux points spécifiques ont retenu mon attention, notre relation avec l'éditeur historique du logiciel de gestion partagée des demandes et attributions de logements et la façon de comptabiliser l'amortissement de certaines dépenses inhérents à l'usage de ce logiciel. Sur ces aspects, il est vrai que nous avons depuis l'origine une relation continue avec cet éditeur qui n'a pas de concurrent sur notre périmètre global d'intervention. Cette relation est construite sur le respect et l'indépendance de chacun, nous avons toujours respecté les formes qui paraissaient les meilleures et les plus adaptées à notre contexte. Pour vous répondre, nous avons fait appel à l'expertise d'un avocat et de notre commissaire aux comptes. De plus sur les nouvelles activités ou services développés depuis mon arrivée à la Présidence du Creha Ouest, nous avons décidé de faire de plus en plus par nous-mêmes, avec des logiciels libres pour l'Observatoire Augmenté, ou plus récemment de confier le Chatbot à une autre société. Je pense que cette manière de faire se poursuivra.

Comme indiqué de longue date, je prévois d'inscrire votre rapport à l'ordre du jour de notre prochain conseil d'administration du 3 décembre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très sincère considération.

Jacques STERN



(I) INTRODUCTION et considérations générales

Nous tenons, en préambule, à exprimer notre surprise quant au maintien de certains intitulés de titres et formulations contenus dans la synthèse, dont le caractère nous paraît parfois en décalage avec la teneur globale du rapport et ne pas refléter la profondeur des échanges tenus lors de l'instruction.

A titre d'exemple, le rapport indique la conformité de notre solution avec la réglementation, sa plus-value dans l'organisation du processus d'attribution pour les réservataires et les bailleurs ou pour le parcours du demandeur lui-même. Le rapport évoque aussi à plusieurs reprises les améliorations et développements réalisés (projet stratégique 2023) ou ceux envisagés (feuille de route 2028) sans que la synthèse ne dise un mot de cette progression et des efforts mis en œuvre.

Ce constat ne remet pas en cause le fond du travail mené, mais aurait pu appeler une lecture plus équilibrée et contextualisée des enjeux soulevés.

Concernant **l'accès au service public du logement social**, qui constitue l'objet principal du contrôle dans le cadre de l'enquête nationale de la Cour des Comptes, nous souhaitons tout d'abord rappeler que notre mission s'inscrit au cœur de la politique publique d'accès au logement social, dans un esprit de coopération et de service à l'ensemble des partenaires institutionnels et opérationnels : l'État, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et les réservataires. Notre association, gestionnaire des fichiers partagés de la demande locative sociale pour les régions Pays-de-la-Loire et Bretagne, constitue un outil structurant au service de la transparence, de la connaissance des besoins, et de la coordination des attributions.

Notre **valeur ajoutée**, trop absente du rapport, est de permettre à chacun de jouer pleinement son rôle dans le processus complexe de la gestion de la demande et des attributions, celui-ci ayant fait l'objet de nombreuses évolutions résultant de textes législatifs et réglementaires ces dernières années. Si l'ambition collective doit être celle de garantir un égal accès au service public du logement, dans un cadre adapté aux réalités territoriales, le CREHA Ouest ne peut se substituer aux acteurs dans leurs missions mais il les facilite par l'adaptation permanente des outils que l'association met à leur disposition et par l'accompagnement qu'elle peut leur dispenser.

Le rapport interroge des **différences territoriales de pratiques** (nombre de dossiers présentés en CALEOL, visite du logement avant ou non, pondérations différentes selon les départements...), or celles-ci constituent des adaptations nécessaires aux différentes réalités territoriales et ont pour objectif d'assurer, d'une part, la mission première du logement social d'accueil des publics fragiles et, d'autre part, le maintien d'une mixité sociale indispensable au bon fonctionnement

du parc social. La politique d'attribution qui en résulte est le fruit des arbitrages partagés par les acteurs dans un cadre législatif et réglementaire permettant l'action de chacun et la nécessaire transparence et lisibilité pour tous. L'équité pour les demandeurs s'apprécie à l'échelle des territoires sur lesquels ils peuvent être en concurrence dans la recherche d'un logement.

Un logiciel ne peut donc permettre d'assurer à lui seul **l'homogénéité de l'accès au logement social**. Si l'outil que constitue le CREHA Ouest doit constamment être vérifié, maintenu et amélioré, il ne saurait à lui seul constituer la réponse à une crise du logement qui touche nos territoires. La mise en tension des marchés locatifs et ses conséquences, la concentration des attributions vers les publics prioritaires et ses conséquences sur la baisse de la rotation, l'inadéquation de l'offre par rapport à la demande et les éventuelles stratégies des demandeurs (qui restent à démontrer de notre point de vue) ne trouveront une réponse adéquate que dans une politique publique puissante et globale de relance du développement de l'offre de logements, en particulier sociaux. Ceci est d'autant plus vrai que nos territoires sont et resteront attractifs, notamment liés à la dynamique de l'emploi.

Nous regrettons **l'absence totale de mise en perspective** des résultats de notre action collective avec des territoires comparables fonctionnant sous le Système National d'Enregistrement, mais ne doutons pas que celle-ci interviendra dans le rapport final de la Cour des Comptes en vision nationale.

Nous souhaitons par ailleurs réaffirmer **notre désaccord avec l'analyse de la Chambre régionale relative à la recommandation n°3**. Nous démontrerons, dans la suite de cette réponse au rapport, qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune solution raisonnable de remplacement à l'éditeur fournissant le logiciel de gestion du SPTA et couvrant l'ensemble du champ d'un fichier partagé de la demande. Nous nous engageons néanmoins à explorer, dans le cadre du groupement de commandes, comme dans notre cadre individuel, toutes les pistes permettant à terme de rétablir l'éditeur dans une position de candidat parmi d'autres opérateurs susceptibles d'être attributaires des marchés.

Enfin, nous accueillons avec sérieux et responsabilité les observations formulées par la Chambre Régionale des Comptes sur notre **fonctionnement**, et de premières mesures d'améliorations sont d'ores et déjà programmées.

Vous trouverez ci-après nos réponses et nos remarques à la fois sur les recommandations et sur le contenu du rapport. Celles-ci s'inscrivent dans notre engagement constant pour la mise en conformité et la sécurisation de notre système, ainsi que notre volonté d'amélioration continue, traduite dans une feuille de route stratégique déjà engagée au moment du contrôle.

(2) Prise en compte des RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Clarifier les délégations au président et au directeur de l'association et faire respecter ces dernières conformément aux articles 18 et 20 des statuts.

Le CREHA Ouest prend bonne note de cette recommandation et s'engage à programmer cette régularisation dès ses prochaines instances et au plus tard en 2026.

Recommandation n° 2 : répondre aux obligations de transmission et de publicité prévues par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, du décret du 16 août 1901 pour les statuts et la liste des dirigeants, par le décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 pour la publication des comptes et à l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 pour la rémunération des dirigeants.

Le CREHA Ouest prend bonne note de cette recommandation et s'engage à programmer cette régularisation dès l'exercice 2026 (publication des comptes 2025 et autres exigences prévues).

Recommandation n° 3 : étudier toute solution de remplacement raisonnable à la solution logicielle de gestion du fichier de la demande locative sociale en vue de procéder à une mise en concurrence des prestations relatives à cette dernière (licences, hébergement, services supports, développements) conformément à l'article L. 3 du CCP.

Le CREHA Ouest met en doute le fait qu'une solution de remplacement raisonnable, à périmètre équivalent, ne soit aujourd'hui disponible sur le marché mais s'engage à étudier le sujet.

Cf la partie 3 pour plus de détails.

Recommandation n° 4 : Formaliser une stratégie informatique incluant un volet sécurité.

Le CREHA Ouest prend bonne note de cette recommandation.

Comme mentionné à plusieurs reprises dans le corps du rapport, la feuille de route 2024-2028 du CREHA Ouest a, pleinement et prioritairement, intégré l'axe SECURITE dans sa stratégie globale. Cela fait suite à l'évolution tendancielle, observée ces dernières années, de menaces sur les systèmes d'informations. Cela découle aussi de la prise de conscience de la direction et de la gouvernance du CREHA Ouest de mieux maîtriser et exercer en interne cette compétence.

Recommandation n° 5 : Finaliser l'élaboration du registre de traitement conformément à l'article 30 du RGPD.

Le CREHA Ouest prend bonne note de cette recommandation et va accélérer dans la mise en conformité au RGPD engagée il y a 3 ans.

Recommandation n° 6 : Procéder à une analyse par le DPO en amont de toute acquisition d'outil métier, notamment non souverain conformément à l'article 48 du RGPD.

Le CREHA Ouest prend bonne note de cette recommandation déjà partiellement en œuvre depuis 2024. Le principe de systématisation de l'analyse par le DPO est actif dès à présent.

Recommandation n° 7 : Mettre en place sur le site grand public, les services numériques mis en place par l'État (France Connect, API DGFIP) afin de sécuriser les données et les pièces justificatives des demandeurs de logement social ou transférer au GIP SNE la compétence de la sécurisation des données et pièces jointes des demandeurs dans le cadre du projet de nationalisation du numéro unique.

Le CREHA Ouest se félicite de cette recommandation qui est en parfait alignement avec l'axe PERFORMANCE de sa feuille de route et son chantier INTEROPERABILITE. Le CREHA Ouest a plusieurs fois exprimé ce souhait auprès des autorités nationales depuis quelques années. Comme décrit dans les documents de la feuille de route, cette action est très directement dépendante des acteurs nationaux et notamment de la conduite du projet de nationalisation du NUD confié au GIP SNE.

Recommandation n° 8 : Faire respecter les règles de radiation au sein de la charte déontologique conformément à l'article R. 441-2-8 du CCH.

Le CREHA Ouest prend bonne note de cette recommandation qui sera exposée lors de la prochaine réunion de la Commission interrégionale de déontologie.

Sur ce point, un rapprochement et une cohérence devront être recherchés avec les outils nationaux interfacés (SNE).

(3) REPONSES CIBLEES sur trois sujets « majeurs »

▪ Gestion des immobilisations (charges PRESTATAIRE/ EDITEUR)

Ce sujet a été abordé lors de la phase d'instruction puis de la phase contradictoire relative au Rapport d'observations provisoires.

Il a été questionné avec nos prestataires compétents : notre société de commissariat aux comptes, Vista Conseil ; notre expert-comptable, Gescompo. Notre interprétation diffère de celle proposée par la Chambre, fondée sur l'avis de notre Commissaire aux Comptes exprimé ci-après :

« Nous avons constaté, lors de l'analyse des contrats conclus avec la société X, que l'association CREHA OUEST n'est pas propriétaire des logiciels, mais est détentrice de licences utilisateurs.

Il s'ensuit, en toute logique, que **le traitement comptable est approprié puisque l'association ne peut pas revendiquer de droits sur les licences, et ne peut donc pas comptabiliser les développements spécifiques qui sont demandés chaque année à X** pour adapter l'application aux demandes des utilisateurs.

Lorsque l'actif du bilan est analysé, il n'y a plus d'immobilisations incorporelles amortissables depuis 2022. Ceci peut expliquer la disparition relative à ces méthodes d'amortissement figurant en annexe des comptes annuels.

Plus récemment, l'association a engagé un programme lourd d'investissements sur l'application afin de fusionner les bases informatiques et faciliter ainsi l'utilisation quotidienne.

A la suite de plusieurs échanges entre le directeur de l'association, l'expert-comptable de l'association et nous-mêmes, nous avons restreint le caractère d'immobilisations dans les dépenses engagées aux seules dépenses liées aux études, analyse, développement, recettage et livraison de ce projet, soit le montant de 108 744 € remisé à 97 870 € dans le budget initial de 203 898 €.

Ces changements de méthodes coïncident avec les nouvelles règles comptables applicables (règlement ANC 2023-05) depuis les exercices ouverts le 1^{er} janvier 2024 qui redéfinissent la notion de solution informatique et les règles de comptabilisation y afférents.

Enfin, il ne peut être fait de lien direct entre la durée d'amortissement comptable et la durée de financement des emprunts souscrits pour financer les investissements.

En effet, bien que ces durées puissent être proches, voire identiques, il est fréquent que celles-ci soient très différentes.

Un exemple permet d'illustrer cet état de fait : l'autofinancement d'un investissement n'autorise pas pour autant à comptabiliser cet investissement en charges dès l'année de son engagement. »

VISTA AUDIT – juillet 2025

- **Absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée**
(éditeur logiciel FDLS)

Dans son Rapport, la Chambre évoque « ***Une absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée*** » au regard de l'article R.2122-3 du CCP et questionne la situation du CREHA Ouest au regard des trois motifs (cumulatifs) d'exceptions permises à savoir :

«

- ***il existe des droits d'exclusivité, notamment des droits de propriété intellectuelle ;***
- ***il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable ;***
- ***l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché. »***

Pour le premier motif, la Chambre reconnaît les droits d'exclusivité détenus par l'éditeur de la solution logicielle des fichiers de la demande locative sociale (FDLS).

C'est un point fondamental qui, sans être totalement suffisant, conditionne néanmoins la capacité d'autres acteurs du marché à intervenir sur certaines composantes de notre périmètre d'activités.

Pour étudier la pertinence des deux autres motifs, aux conditions d'exercice des activités du CREHA Ouest, il convient préalablement de bien observer :

- en premier lieu : le **périmètre des besoins fonctionnels** couvert par les FDLS/Systèmes particuliers de traitement automatisé (SPTA) ;
- en second lieu : **l'état du marché des solutions logicielles** en matière de gestion des demandes et des attributions.

Pour ce faire, et afin de ne pas se restreindre à une vision locale/régionale, il est indispensable de se référer au cadre national, notamment réglementaire s'agissant des SPTA (Code de la Construction et de l'Habitat) et aux travaux d'analyses menés par des instances reconnues tels que ceux menés par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) qui assure une veille en la matière.

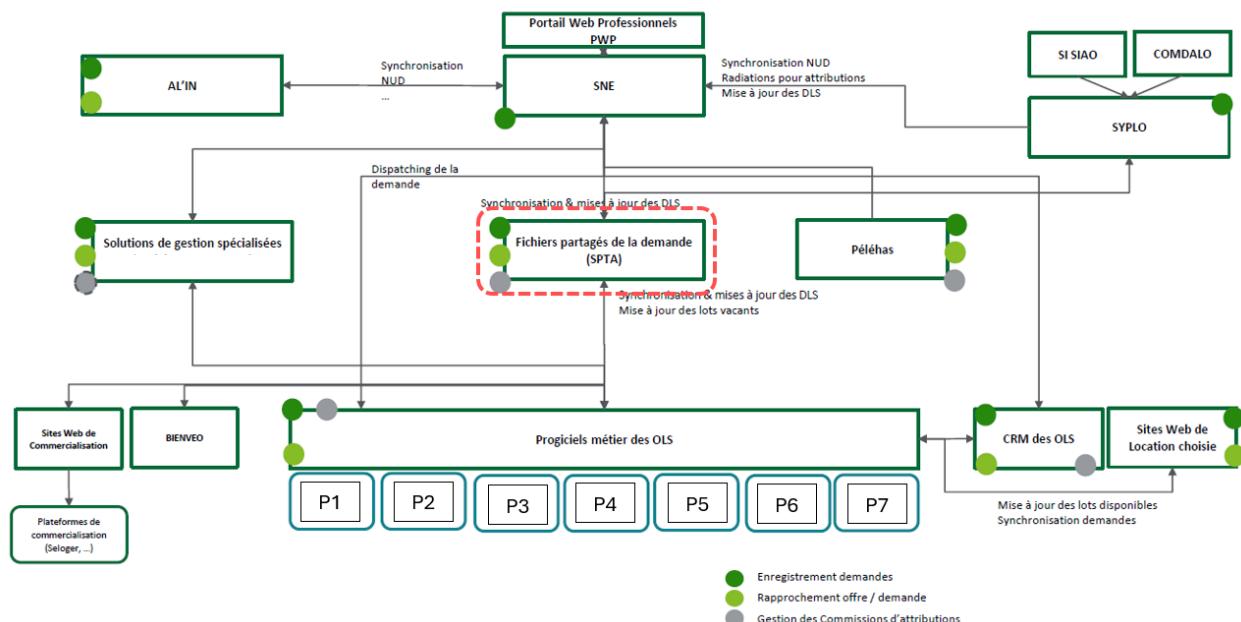
1. Périmètre fonctionnel des SPTA

Pour rappel, les SPTA visent à fédérer l'ensemble des parties prenantes du territoire pour instaurer une logique partenariale, autour d'un outil commun et d'un alignement des pratiques. Ils constituent, par dérogation au Système National d'Enregistrement (SNE) et dans le respect d'un cahier des charges national, un environnement local propice au partage et aux interactions entre l'ensemble des parties prenantes (bailleurs, collectivités, réservataires, Etat).

Du fait de ces contraintes, les SPTA interviennent dans un **environnement SI complexe**, comme schématisé en 2021 par l'USH (Deloitte SAS) :

Environnement National

L'écosystème de gestion des demandes et attributions



Au sein de cet environnement, quelques éditeurs proposent des solutions couvrant des besoins définis (pour des usages précis ou pour des familles d'acteurs ciblés) et parfois interfacés.

Les périmètres des solutions peuvent évoluer, notamment au gré des dispositions réglementaires (ex : réforme des attributions, compétences des collectivités...).

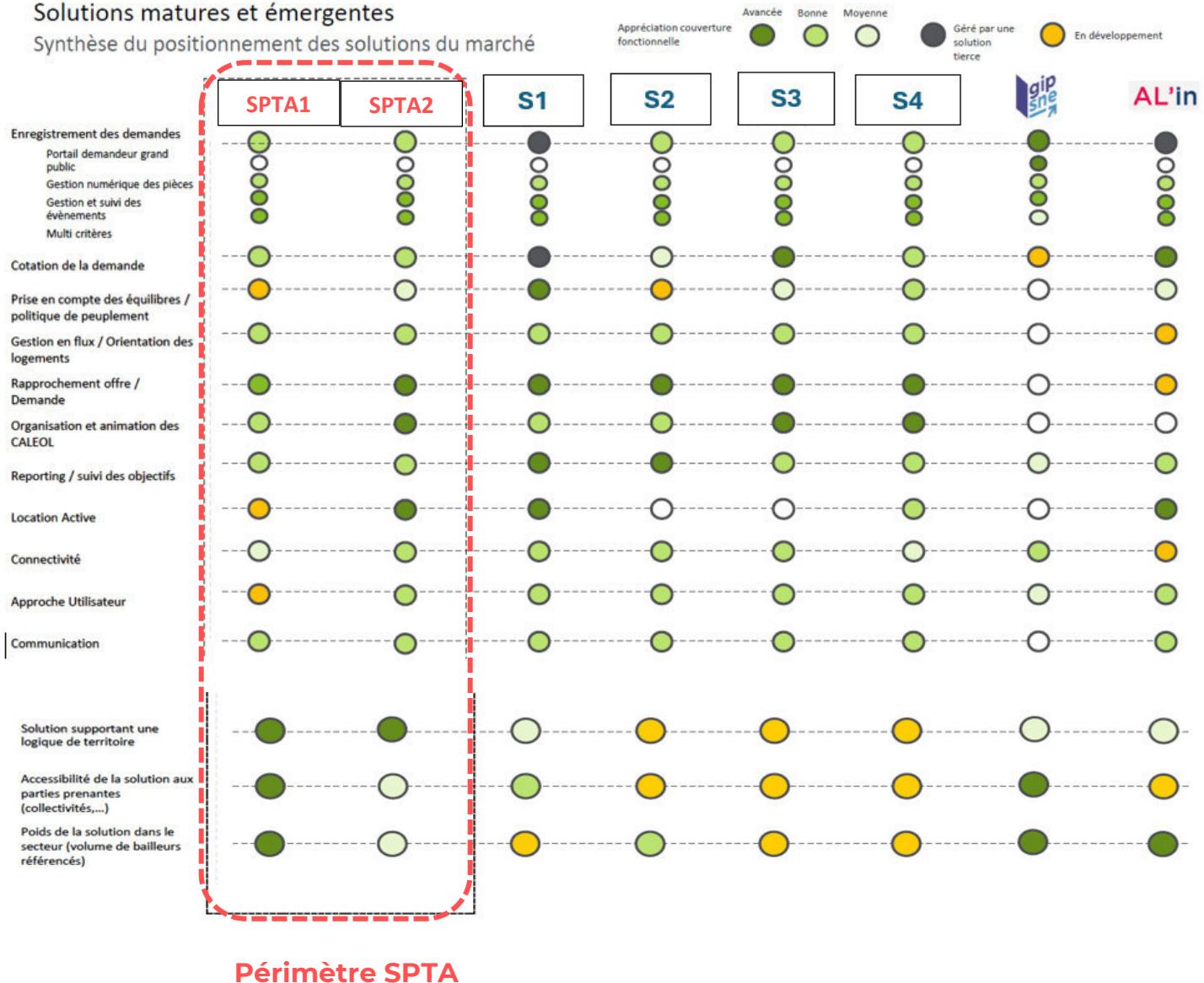
Concernant les SPTA, la couverture fonctionnelle est très large car elle doit **englober la substitution au SNE** (cadre réglementaire strict défini dans un arrêté et intégrant notamment la capacité d'attribution du Numéro unique de demande) **ainsi que les besoins différents de l'ensemble des acteurs locaux** utilisant le système centralisé et partagé.

Elle constitue donc un marché extrêmement restreint d'éditeurs disposant des capacités et de la volonté d'investir ce large périmètre.

En témoigne cet état des lieux réalisé par l'USH en 2021 et récemment actualisé :

Solutions matures et émergentes

Synthèse du positionnement des solutions du marché



2. Etat du marché des solutions logicielles SPTA (FDLS)

2 solutions SPTA1 et SPTA2 existent donc en France aujourd’hui.

La solution SPTA1, utilisée par le CREHA Ouest, est très majoritaire au plan national.

La solution SPTA2, a été développée pour la région Auvergne et ne semble pas avoir vocation à s’étendre sur d’autres territoires.

En observant l’évolution des SPTA au plan national, sur la période du contrôle réalisé par la Chambre, on constate :

- **d'une part que la solution SPTA1 est celle utilisée par les SPTA récemment développés,**
- **d'autre part que le marché n'est pas pénétré par de nouvelles solutions :**

Etat des Fichiers Partagés / SPTA au plan national

2018		2025	
département	solution	département	solution
Côtes d'Armor (22)	SPTA1	Côtes d'Armor (22)	SPTA1
Finistère (29)	SPTA1	Finistère (29)	SPTA1
Ile-et-Vilaine (35)	SPTA1	Ile-et-Vilaine (35)	SPTA1
Loire-Atlantique (44)	SPTA1	Loire-Atlantique (44)	SPTA1
Maine-et-Loire (49)	SPTA1	Maine-et-Loire (49)	SPTA1
Mayenne (53)	SPTA1	Mayenne (53)	SPTA1
Morbihan (56)	SPTA1	Morbihan (56)	SPTA1
Sarthe (72)	SPTA1	Sarthe (72)	SPTA1
Vendée (85)	SPTA1	Vendée (85)	SPTA1
Bas-Rhin	SPTA1	Bas-Rhin	SPTA1
Haut-Rhin	SPTA1	Haut-Rhin	SPTA1
Haute-Garonne (31)	SPTA1	Haute-Garonne (31)	SPTA1
Charente (16)	SPTA1	Charente (16)	SPTA1
Charente-Maritime (17)	SPTA1	Charente-Maritime (17)	SPTA1
Deux-Sèvres (79)	SPTA1	Deux-Sèvres (79)	SPTA1
Vienne (86)	SPTA1	Vienne (86)	SPTA1
Côte d'Or (21)	SPTA1	Côte d'Or (21)	SPTA1
Nièvre (58)	SPTA1	Nièvre (58)	SPTA1
Doubs (25)	SPTA1	Doubs (25)	SPTA1
Calvados (14)	SPTA1	Calvados (14)	SPTA1
Orne (61)	SPTA1	Orne (61)	SPTA1
Manche (50)	SPTA1	Manche (50)	SPTA1
Indre-et-Loire (37)	SPTA1	Indre-et-Loire (37)	SPTA1
Vosges (88)	SPTA1	Vosges (88)	SPTA1
Allier (03)	SPTA2	Allier (03)	SPTA2
Cantal (15)	SPTA2	Cantal (15)	SPTA2
Haute-Loire (43)	SPTA2	Haute-Loire (43)	SPTA2
Puy de Dôme (63)	SPTA2	Puy de Dôme (63)	SPTA2
Rhône (69)	Outil local	Rhône (69)	Outil local
29		Haute-Vienne (87)	SPTA1
		Saône et Loire (71)	SPTA1
		Jura (39)	SPTA1
		Territoire de Belfort (90)	SPTA1
		Haute Saône (70)	SPTA1

33

Statistiques AFIPART 2025

Nota : Il est d'ailleurs intéressant d'évoquer le cas du département du Rhône (69) qui disposait d'un SPTA conçu, hébergé et maintenu par un éditeur local. Face aux difficultés croissantes de gestion de ce SPTA, les acteurs départementaux ont recherché une solution logicielle de substitution, sans parvenir à conclure avec une société éditrice. Il y a quelques années, le département a donc basculé vers la solution nationale SNE et a renoncé aux plus-values d'un Fichier Partagé.

En conclusions :

- Le postulat émis par la Chambre et relatif à « *l'existence d'autres éditeurs de solutions logicielles pour la gestion de la demande locative sociale* » est donc fermement contesté par le CREHA Ouest car il résulte d'une vision trop restrictive de notre périmètre d'intervention.

Sur la période du contrôle exercé, il n'existe pas de « solution de remplacement raisonnable ».

- Lorsque la Chambre évoque la responsabilité du CREHA Ouest dans une situation susceptible « *de creuser l'écart entre la solution retenue et la concurrence* » c'est préjuger d'un pouvoir d'influence de notre association vis-à-vis d'un marché des prestataires informatiques que nous ne maîtrisons absolument pas. Le CREHA Ouest ne peut être tenu pour responsable de l'absence d'émergence de solutions globales équivalentes mais rappelle toutefois ses obligations de maintien et de bon fonctionnement du service d'intérêt général fourni aux demandeurs et aux acteurs de ses neuf départements.

L'écart creusé, entre la solution logicielle FDLS utilisée par le CREHA Ouest et la concurrence, est donc virtuel puisque cette concurrence n'est susceptible d'intervenir que sur certaines briques d'un périmètre bien plus large, techniquement contraint et par ailleurs réglementé.

- Sur le sujet du « **marché à venir** » : ce marché est porté par un Groupement de commandes dont le CREHA Ouest est membre mais pas coordonnateur. Une mise en concurrence était bien envisagée, un cahier des charges et une procédure ont fait l'objets de travaux du Groupement en 2024. L'orientation en mode SaaS prise par l'éditeur-hébergeur, totalement en phase avec les évolutions récentes en matière de SI, lui a octroyé une exclusivité liée à des contraintes techniques, cette exclusivité a fait l'objet d'un certificat. Il ne s'agit pas là d'une exception au regard des tendances observées dans le domaine des logiciels même si on peut effectivement s'interroger sur l'impact de cette tendance sur les aspects concurrentiels.

Le CREHA Ouest aurait souhaité pouvoir effectuer un AAPC dans le cadre de ce marché afin justement de mettre en évidence, in fine, l'absence de concurrence réelle car nous n'aurions vraisemblablement pas eu de candidatures. Le point a été évoqué en Bureau et en CA en fin d'année 2024. Les contraintes d'agenda et d'implications financières nous ont contraints à suivre la position du Groupement.

Enfin, la Chambre rappelle, à juste titre, la position prise par le Président du CREHA Ouest durant la période contradictoire :

« À l'occasion de la contradiction, le président de l'association s'est engagé à explorer, dans le cadre du groupement de commandes, comme dans son cadre individuel, toutes les pistes permettant à terme de rétablir l'éditeur dans une position de candidat parmi d'autres opérateurs susceptibles d'être attributaires des marchés. »

Nous souhaitons réaffirmer cette position qui, par ailleurs, transparaît sur d'autres thèmes traités dans le présent document. Dès que nous en avons la possibilité, nous tentons de diversifier nos prestataires et de faire jouer la concurrence, au-delà de la légalité c'est également un enjeu stratégique pour notre petite structure.

Avec l'évolution tendancielle du SI du logement, de nouvelles solutions et de nouveaux acteurs vont émerger sur des segments et des parties de périmètres. L'interopérabilité des solutions devient prégnante et c'est bien un axe fondamental de notre feuille de route 2028.

▪ Politique de sécurité informatique / RGPD

Sur un axe SECURITE renforcé :

Il importe de recontextualiser les différents sujets et de prendre en considération les développements envisagés ou débutés à l'initiative de la gouvernance du CREHA Ouest depuis 2024.

Le CREHA Ouest ne conteste pas l'existence d'un historique ayant positionné l'éditeur du logiciel FDLS en garant de la sécurité des FDLS en sa qualité d'hébergeur des programmes et des données. Si, en 2025, la sécurité numérique apparaît comme une priorité absolue, il faut se rappeler que les enjeux relatifs à cette protection (menaces cyber de tous ordres) sont apparus progressivement et n'ont trouvé un écho global qu'à partir de 2015/2017 (pour rappel la première stratégie nationale sur le sujet date de fin 2015). Il a fallu attendre 2020 pour que ces menaces ne se généralisent auprès d'acteurs locaux institutionnels ou économiques, la prise de conscience est donc récente mais elle est unanime aujourd'hui, en témoigne **le premier axe consensuel de notre stratégie 2024-2028**.

En toute transparence, il est indubitable que sur la période du projet stratégique 2019-2023, le CREHA Ouest a insuffisamment investi le sujet de la sécurité pour différentes raisons (moyens limités, priorité au projet stratégique, pas de signalements ou d'alertes...) mais la protection des FDLS était belle et bien assurée, via contrats, par le prestataire qui présente toutes les garanties (notamment l'habilitation d'hébergeur de données de santé) en la matière et nous n'avons d'ailleurs pas à déplorer d'incident majeur sur la période auditee.

Quoi qu'il en soit, la prise de conscience est effective depuis 2024, les instances stratégiques, en charge d'établir la feuille de route à horizon 2028, ont placé cette thématique en première priorité et ont acté notamment **quatre actions spécifiques** :

- **S1 : s'assurer du (bon) niveau de garantie et de protection des données des FDLS et Portails Grand Public** hébergés chez le prestataire, profiter du renouvellement du marché d'hébergement pour fiabiliser ce point – **action en cours**, un volet 'sécurité' est développé dans le contrat d'hébergement Saas initié à l'été 2025 ;
- **S2 : s'assurer de la pertinence (réglementaire, RGPD) des accès octroyés sur les 9 FDLS**, instituer une politique de sensibilisation et de rappels auprès des utilisateurs, notamment en lien avec la déontologie – **action en cours** depuis 2024 ;
- **S3 : fiabiliser et sécuriser les interfaces**, existantes et projetées, entre les outils du CREHA Ouest et ceux des acteurs partenaires, vis-à-vis du RGPD et des risques Cyber – **action envisagée en 2026/2027** en parallèle des chantiers NNU et interopérabilité ;
- S4 : procéder à un audit de sécurité globale des données du CREHA Ouest, menant à une certification ou labellisation, développer un socle de compétences (interne ou prestation) à moyen terme sur le sujet – **action en cours** avec désignation RSSI en décembre 2025, audit global envisagé après travaux NNU et interopérabilité soit en 2027 vraisemblablement ;

La volonté d'investir cette compétence en interne (référent sécurité) et de disposer d'un réel pilotage est aujourd'hui avérée et mise en œuvre.

Il demeure néanmoins à organiser les moyens de cette politique, ce que la direction a bien identifié comme un enjeu interne, au vu également des travaux globaux relatifs à l'interopérabilité des SI et au chantier de nationalisation du NUD.

Sur le volet de la mise en conformité au RGPD :

Il convient de rappeler que cette obligation apparue en 2018 avait été immédiatement identifiée par la direction, en témoigne la note d'information d'avril 2018 et la désignation rapide d'un DPO en interne :



C.R.E.H.A. Ouest
Centre Régional d'Etudes
pour l'Habitat de l'Ouest

8 avenue des Thébaudières, Bât n°69
(accès par le 1 av. de l'Angliroute "les Bureaux du Silon")
19^e étage, allée B - 44800 SAINT-HERBLAIN
contact@creha-ouest.org, 02.28.01.19.50

**Règlement Général
de Protection des Données**
Mise en œuvre

Préambule
La loi informatique et libertés et plus largement le **Règlement Général sur la Protection des Données à caractère personnel** (référence européen en matière de protection des données à caractère personnel) délimite les principes à respecter lors de la collecte, le traitement et la conservation des données personnelles.
Ils garantissent également un certain nombre de droits pour les personnes.
La transposition du règlement européen dans la loi informatique et libertés est en cours et devrait intervenir d'ici le 25 mai.

Mise en œuvre
Date-butoir : **25.05.2018**
Compte-tenu de l'importance du dossier, la C.N.I.L. autorise un dépassement de cette date-butoir si des actions de mise en œuvre sont engagées.

Droits

- Droit d'accès et d'interrogation
- Droit de rectification
- Droit d'opposition
- Droit à l'effacement (oubli numérique)
- Droit à la limitation du traitement
- Droit à la portabilité des données

Lexique
Données à caractère personnel : toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée"), est réputée être une "personne physique identifiable", une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ;

Notion de traitement : toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telle(s) que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, la consultation, l'utilisation, la communication à des destinataires, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction,



C.R.E.H.A. Ouest / Avril 2018
Page 1/5

CNIL.
COMMISSION NATIONALE
INFORMATIQUE & LIBERTÉS

DÉSIGNATION
N° DPO-28710

DÉSIGNATION D'UN DÉLÉGUÉ À LA PROTECTION DES DONNÉES

ORGANISME DÉSIGNANT LE DÉLÉGUÉ À LA PROTECTION DES DONNÉES

N° SIREN	327822177
Nom de l'organisme	CREHA OUEST
Nom du représentant légal	Monsieur Thierry BOCLE
Adresse postale	8 AV DES THEBAUDIERES 44800 SAINT HERBLAIN
Pays	FRANCE

DÉLÉGUÉ À LA PROTECTION DES DONNÉES DÉSIGNÉ

Nom du délégué	Monsieur Richard SIMAILLEAU
Date de prise de fonction	04/10/2018
Adresse postale	8 AV DES THEBAUDIERES 44800 SAINT HERBLAIN
Pays	FRANCE

COORDONNÉES PUBLIQUES
Ces informations de contact permettent à toute personne de joindre le délégué facilement. La CNIL les tient à disposition du public dans des formats ouverts.

Adresse postale publique	8 avenue des Thébaudières Bât n°69
Adresse électronique dédiée	44800 SAINT-HERBLAIN FRANCE dpo@creha-ouest.org

Les exigences relatives à la désignation d'un délégué à la protection des données (statut, fonction, missions, qualités professionnelles) sont définies aux articles 37 à 39 du règlement européen relatif à la protection des données personnelles (RGPD). Le non-respect de ces dispositions est passible de sanctions.

En savoir plus : <https://www.cnil.fr/le-dpo>

Le travail sur ce sujet est d'une grande complexité, particulièrement pour une structure peu dimensionnée gérant des échanges de données avec un très grand nombre de partenaires.

Le choix a été fait de mutualiser une prestation spécifique avec les autres gestionnaires de SPTA en 2021 (groupement de commandes) et un DPO externalisé est en fonction depuis 2022. Le rapport d'audit a été publié début 2023 et la mise en conformité est à l'œuvre depuis avec notamment, en 2024, la phase de contractualisation avec nos partenaires et adhérents (signatures de l'Accord RGPD Adhérents) qui s'est menée simultanément avec la révision de la charte de déontologie.

Une recommandation de la Chambre vise à nous faire accélérer sur le sujet ce que nous entendons parfaitement. Nous allons conduire les actions nécessaires en parallèle et en lien étroit avec les actions relatives à la sécurité évoquées ci-avant.

Il ne faut pas sous-estimer les charges attenantes à la conformité RGPD qui recèle de nombreux défis, particulièrement au regard des missions du CREHA Ouest. Dans son [bilan publié en janvier 2025](#), France NUM relevait le retard conséquent des TPE/PME françaises sur le sujet :

Malgré ces avancées, l'application du RGPD rencontre encore des difficultés :

- la mise en conformité qui représente pour de nombreuses TPE PME un défi technique et financier important est loin d'être généralisée ;

Précisions sur la gestion des ACCES FDLS :

Le rapport évoque à plusieurs reprises le sujet des **accès aux FDLS** qui est un sujet fondamental au cœur des missions historiques du CREHA Ouest.

*Pour rappel, nous gérons environ **4 000 accès utilisateurs** sur les 9 départements avec une combinaison de **27 profils types** (hors spécifiques comme l'accès aux pièces sensibles par exemple). Cette gestion fait l'objet d'un échange avec les services décentralisés de l'Etat annuellement, conformément aux conventions en vigueur et au caractère dérogatoire des SPTA inscrit dans les arrêtés préfectoraux.*

Principes d'octroi et de suivi :

L'ouverture des accès aux FDLS (création de comptes utilisateurs) est de la compétence seule du CREHA Ouest et est gérée en interne par l'équipe en charge du support. La procédure de création a été détaillée dans le Questionnaire 1 mais nous joignons en annexe la fiche process appliquée.

La demande d'ouverture de compte utilisateur est donc bien à l'initiative d'une personne issue de la structure concernée, elle est faite en dehors du logiciel FDLS via l'outil de support, elle est traitée en interne par l'équipe (au regard de la convention et du profil de la structure et de l'utilisateur concerné) avec parfois sollicitation de la direction si un doute existe (cas particuliers).

Une revue des accès par département est réalisée annuellement, notamment en vue des Comités de pilotage, à cette occasion les comptes non utilisés depuis 3 mois sont désactivés. Les informations nominatives de l'utilisateur inactif sont anonymisées au bout de 5 ans afin que l'utilisateur ne puisse plus être identifié.

Actions menées en 2024 :

Face à de nombreuses sollicitations et à une augmentation des risques, **la direction a souhaité, dès début 2024, procéder à une revue complète des accès et à une consolidation des process de gestion.** Il s'avère que cette action a logiquement intégré l'axe SECURITE de la feuille de route 2028, elle s'est déclinée ainsi :

- Diagnostic départemental détaillé par typologie de structures
- Comparatif réglementaire (CCH/SNE)
- Règles de gestion (accès légitimes, profils, quantités...)
- Présentation en CA du 11/09/24 pour validation et suites à donner
- Information des partenaires/adhérents
- Traitement des cas particuliers (exemple : cas des SIAO départementaux qui ont des besoins et des fonctionnements hétérogènes et pour lesquels il n'existe pas de convention, un cadre est désormais posé)
- Demandes d'évolutions auprès de l'éditeur FDLS pour optimiser le suivi
- Révision des process internes
- Changement outil de support (plus sécurisé, plus conforme RGPD, plus responsabilisant pour les acteurs)
- ...

FDLS
REVISION DES MODALITES
POUR LES ACCES UTILISATEURS

o CA du 11 septembre 2024

Détails des cas particuliers

- **Accès données à des associations hors conventions spécifiques** (ADIL hors 44, agences urbanisme...): **Accès statistiques/observatoire** uniquement (voir cas ADIL56 qui a accès consultation à date)
- **Accès données aux SIAO** (non-guichet enregistreur): **Accès consultation/statistiques** uniquement, avec l'appui des DDETS faire le point par département sur les associations désignées et les utilisateurs paramétrés, envisager une convention quadripartite (Etat, CREHA, AR, Associations)
- **Accès sur demandes aux collectivités non-guichets enregistreurs (et Maisons France Service sur signalement)**: **Accès consultation/statistiques**
- **Accès Services ETAT (rappel)**: réservataire, contingent ou pilotage politique logement (pas autre administrations Etat, OA éventuellement)
- **Demandes récurrentes d'autres acteurs** (SOLIHA, associations aide aux demandeurs...): à étudier **au cas par cas**,
PDL : nécessite avis favorable USH et DREAL, et un accord du CA
BZH : nécessite avis favorable ADO et DREAL, info ARO, et un accord du CA

CREHA OUEST
bâtiment humain et emplois pour le logement social

Process gestion des comptes SIAO

 Toute demande de création / modification de compte doit être faite par le référent du SIAO

 Pour un nouvel utilisateur :

- OK si conforme convention
- voir si remplacement (départ agent) ou accès supplémentaire
- si plusieurs nouveaux accès demandés en masse, en parler à RS/HSR, (sollicitation DDETS)
- si création malgré non-conformité convention (motiver exception et faire valider par DDETS), à noter dans tableau de suivi pour point annuel

 Pour une modification de droits (éligibilités, labellisations, enregistrement...) :

- voir si conforme convention
 - OUI : OK
 - NON : demander RS/HSR (sollicitation DDETS)

 En cas de demande massive :

- en parler à RS/HSR (sollicitation DDETS)

 Actualiser tableau de suivi pour point annuel
Z:\FDLS\1_Application\Comptes utilisateurs\Suivi SIAO

Process - 11/06/2025 - GB

Autres actions en cours en 2025/2026 :

- Animation de Webinaires pour nos utilisateurs : sensibilisation cyber – déontologie – RGPD
- Restrictions sur les échanges de méls
- Commandes auprès de l'éditeur FDLS :
 - o Désactivation automatique quotidienne des comptes non utilisés pendant 3 mois
 - o Possibilité de paramétrier une période d'utilisation pour un accès
 - o Double authentification

(4) REPONSES DETAILLEES sur le rapport

Aux fins de synthèse et de bonne lisibilité, nous reprenons ci-après les parties du Rapport qui appellent des réponses ou commentaires de notre part. Ces parties sont insérées en intégralité et les passages surlignés en BLEU sont commentés à la suite dans les paragraphes « [**Réponses du CREHA Ouest :**](#) ».

CHAPITRE 1 : UNE GOUVERNANCE EN MUTATION, À MIEUX ENCADRER

1.3 Le fonctionnement des instances présentant quelques irrégularités

La gouvernance de l'association est assurée par une assemblée générale, se réunissant une fois par an pour entendre les rapports sur la gestion du conseil d'administration et sur la situation financière et morale de l'association, approuver les comptes de l'exercice, voter le budget, nommer, le cas échéant, un commissaire aux comptes et donner quitus de leur gestion aux administrateurs. Les procès-verbaux sont très succincts et ne reprennent pas les éléments précis sur lesquels l'assemblée s'est prononcée. L'absence de mention d'interventions des membres dans les procès-verbaux, le faible taux de présence (39 %⁵), le nombre important de pouvoirs donnés, avoisinant⁶ voire dépassant⁷ (pour une réunion) celui des présents, parfois donnés « en blanc » et les votes quasi-systématiques à l'unanimité laissent cependant entrevoir une faible implication des membres. Des modifications sont intervenues dans les statuts de 2022 limitant le nombre de votants, réduisant le quorum et permettant les réunions en distanciel.

Le conseil d'administration « *est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de l'association et réaliser tous actes et opérations qui ne sont pas réservés à l'Assemblée Générale* ». Il se réunit deux à trois fois par an. La présence effective de ses membres est en moyenne de 53 %. Les procès-verbaux laissent apparaître un rôle effectif de cette instance dans le suivi stratégique de l'association et la validation d'orientations. Elle prend cependant peu de décisions concrètes et chiffrées telles que la validation de contrats de commandes. Les procès-verbaux sont par ailleurs trop succincts, ne laissant parfois apparaître que le sujet puis la validation, sans que l'on puisse déterminer ce qui a été validé⁸. **Le président de l'association s'est engagé à l'avenir, à détailler davantage les procès-verbaux.**

L'association est invitée à améliorer quelques points concernant le suivi des instances, qu'il s'agisse de l'assemblée générale ou du conseil d'administration. La chambre recommande de tenir des feuilles de présence signées par les présents⁹ et de mentionner systématiquement aux procès-verbaux : la date de convocation et d'envoi du dossier en respectant les délais prévus par les statuts ; le nom des personnes ayant un droit de vote, leur présence/absence ; le nom des personnes ayant donné pouvoir et le destinataire sans tenir compte des pouvoirs donnés en blanc ou en surnombre à un même membre ; récapituler le nombre de droits de vote, le nombre de présents et le nombre de pouvoirs valables pour conclure sur le quorum ; indiquer précisément les points sur lesquels les membres se sont prononcés, ce qui implique de reprendre dans le procès-verbal les éléments du dossier transmis à ces derniers. **Dans le cadre des réponses aux observations provisoires, le président de l'association s'est engagé à corriger les lacunes relevées dans le rapport.**

Réponses du CREHA Ouest :

Les références à une faible participation ou implication au sein des instances sont en décalage par rapport à la réalité de notre fonctionnement. Il faut rappeler que notre périmètre géographique est large (9 départements), que nos membres et représentants disposent fréquemment de nombreux mandats ou délégations, et que les agendas sont chargés s'agissant de personnes aux multiples responsabilités.

A ce titre, les instances sur la période observée ont systématiquement respecté les conditions d'organisation (délais, pouvoirs, quorum...) indiquées dans nos statuts.

Focus informatif sur les instances 2023 et 2024 :

Par ailleurs, nous notons la surprise de la Chambre sur le caractère « unanime » des décisions prises en instances. Par souci d'efficacité et de recherche du consensus, **les décisions des instances sont préparées en amont lors des travaux préparatoires** qui jalonnent le quotidien de l'outil commun (ateliers techniques multipartenaires, réunions de concertations, webinaires...). Ces travaux sont organisés au regard de l'importance des décisions à prendre, à titre d'exemple la feuille de route 2028 a été élaborée sur une année complète et a donné lieu à plus de 12 temps préalables de concertation avant validation en CA :

Projet de feuille de route du CREHA Ouest

2024-2028

1.4 Des délégations à mieux encadrer

Le conseil d'administration, au vu de l'article 18 des statuts, « *est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de l'association et réaliser tous actes et opérations qui ne sont pas réservés à l'Assemblée Générale* ». L'article évoque ensuite, de manière non exhaustive, des décisions relevant de la compétence du conseil d'administration, dont la signature d'un bail, la réalisation de travaux ou la contraction de prêts. Or le contrat de bail et les travaux d'aménagement liés au déménagement du CREHA Ouest dans de nouveaux bureaux en mars 2025 n'ont pas fait l'objet de décisions formelles et explicites du conseil d'administration et retracées comme telles aux procès-verbaux¹⁰. Les commandes de développements à l'éditeur de logiciel ne font pas non plus l'objet de validations explicites en conseil d'administration, malgré leur impact budgétaire très significatif.

Le président dispose, en vertu de l'article 20 des statuts de larges pouvoirs, il « *veille à l'exécution des décisions de l'Assemblée Générale et du Conseil d'Administration et assure le bon fonctionnement de l'association qu'il représente dans tous les actes de la vie civile. Il est investi de tous pouvoirs pour accomplir les opérations nécessaires à la vie de l'association. Il peut déléguer une partie de ses pouvoirs après en avoir informé le Conseil d'Administration.* » Cette définition mèriderait d'être précisée pour éviter tout « conflit » avec le conseil d'administration.

Les statuts prévoient la possibilité pour le président de déléguer une partie de ses pouvoirs après en avoir informé le conseil d'administration. Par décision du 15 décembre 2021, le président a délégué au directeur « *Une partie des pouvoirs qui [lui] sont accordés : la fonction employeur (l'association reste l'employeur de tous les salariés) ; la fonction administrative (demeurant assurée par les membres du Bureau et notamment le Secrétaire de l'association) ; la fonction financière (demeurant assurée par les membres du Bureau et notamment le Trésorier de l'association)* ». En pratique, seules les décisions stratégiques ou structurantes et les commandes ou dépenses significatives non prévues au budget font l'objet d'une validation préalable par le conseil d'administration. Cette délégation apparaît comme particulièrement imprécise et ambiguë et nécessiterait d'être reformulée.

La chambre note par ailleurs que l'ancien directeur et le directeur adjoint ont signé des contrats et bons de commande à l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale et ont disposé ou disposent encore d'une carte de paiement leur permettant d'engager des frais au nom de l'association alors même qu'ils n'ont jamais été bénéficiaires de délégations. Enfin le dossier de travail du commissaire aux comptes de 2022 indiquait que l'ancien directeur bénéficiait encore d'habilitations de signatures auprès de la banque de l'association deux ans après son départ. **Dans le cadre de la contradiction, le président de l'association s'est engagé à régulariser la situation au plus tard en 2026.** La chambre invite à procéder à cette régularisation sans délai.

Réponses du CREHA Ouest :

- Le déménagement et les travaux d'aménagement des locaux, plusieurs fois reportés, ont fait l'objet de plusieurs évocations dans les instances du CA en 2023 et 2024, notamment lors des préparations budgétaires : CA du 06/12/2023 et du 13/12/2024. Dès le projet plus précisément déterminé (pour rappel : les nouveaux locaux sont au même étage que les précédents et appartiennent au même propriétaire) et à l'issue des estimations, **il a été présent à la réunion du CA le 11/09/2024** :

Déménagement des locaux :

Après des mois (voire des années) de tergiversation, une bonne option se présente dans les Bureaux du Sillon (même étage), permettant à l'USH (et OFS44) et au CREHA de bénéficier d'espaces plus confortables et surtout plus fonctionnels, à un coût de location très correct (120 € ht / m²). Le déménagement serait conditionné à de nécessaires travaux d'aménagement et de rafraîchissement dans une fourchette de 70 à 80 K€ (à partager USH/CREHA). Le déménagement pourrait intervenir en fin d'année ou début d'année prochaine. Cette option a reçu l'aval du Président et du Bureau mais doit être statutairement actée par le CA.

- Les dépenses, y compris celles importantes et récurrentes relatives aux FDLS, sont présentées en AG et CA lors des discussions budgétaires et donc, effectivement, elles ne refont pas l'objet d'arbitrages en instances ensuite. **Néanmoins, toutes les dépenses et charges, dès lors qu'elles sont significatives et non prévues dans le budget prévisionnel, sont validées en amont par le CA.** Les exemples sont nombreux : Site Web, marché DPO, fusion des bases, Chatbot, outil d'assistance...

- **Le travail de précision et de révision des délégations est engagé et une première étape est programmée dès le CA du 3 décembre 2025.** Pour un travail plus approfondi, qui impliquera une réflexion importante sur les statuts et le règlement intérieur, le Président a confirmé que l'année 2026 permettra d'y donner suite.

Concernant l'habilitation bancaire de l'ancien directeur, il est confirmé qu'elle n'est plus effective.

1.5 L'association ne répond pas à ses obligations de transparence vis-à-vis des tiers

L'association ne répond pas à ses obligations en matière de transmission et publication (cf. Annexe n° 1). Aucun compte n'a été publié alors que l'association a bien perçu, pour chaque exercice de la période de contrôle, des subventions supérieures à 153 000 €. La rémunération des trois plus hauts dirigeants n'est pas publiée. Enfin, les statuts modifiés le 11 octobre 2022 n'ont pas fait l'objet d'une transmission régulière à la préfecture et n'ont pas été publiés. **Dans le cadre de la procédure contradictoire, le président de l'association s'est engagé à respecter ces obligations dès 2026.**

Réponses du CREHA Ouest :

Dont acte : il s'agit d'une méconnaissance de notre part et d'un manque d'information de la part de nos prestataires concernés à la suite de la révision des statuts en 2022. La régularisation est en cours à date de rédaction. Pour la rémunération, le CREHA Ouest ne dispose que d'un seul dirigeant rémunéré (le directeur) la publication évoquée est prévue en annexe de celle des comptes annuels.

CHAPITRE 2 : UN FINANCEMENT DU PROCHAIN PROJET STRATEGIQUE A FIABILISER

2.1 Un mode de financement fragile

Les ressources sont essentiellement constituées des « ventes » (97,2 %) correspondant aux participations des membres et partenaires au coût du service, aux refacturations de frais (1,6 %) liés notamment aux emplois mutualisés (communication, data scientist) et aux cotisations des membres (0,7 %). Les autres ressources (produits exceptionnels et produits financiers) sont peu significatives. La hausse des dépenses liée au projet stratégique a été supportée par l'évolution des participations (+ 29 %) et dans une moindre mesure par les remboursements liés aux postes mutualisés, créés sur la période.

Depuis la révision des statuts en 2022, les principes de répartition des participations sont fixés à l'article 10 de ces derniers et renvoient au règlement intérieur pour déterminer un mode de calcul détaillé. Le règlement intérieur n'a cependant pas encore été adopté, le président de l'association se fixant comme objectif une adoption en 2026. Dans la pratique, CREHA Ouest établit un coût par département et une répartition entre les adhérents et partenaires de ce département selon une méthode relativement constante. Ces modalités de répartition mériteraient d'être débattues et actées en assemblée générale pour plus de transparence. L'association a fait part d'une réflexion en cours concernant l'actualisation du modèle de financement, afin d'anticiper un risque de diminution de certaines recettes. Elle envisage une présentation en conseil d'administration de décembre 2025 puis en assemblée générale ordinaire de 2026 afin d'étudier différentes pistes budgétaires : augmentation de la cotisation associative inchangée depuis les débuts du CREHA Ouest, augmentation du tarif de prestations à la demande de 40 à 50 €/h, modification du financement de l'Observatoire Augmenté par une ouverture du service à des acteurs non éligibles actuellement, un paiement du service par tous les acteurs utilisateurs et un coût proportionnel à la taille des acteurs.

Le mode de refacturation implique d'identifier les dépenses par département. L'association ne tient pas à proprement parler une comptabilité analytique, mais crée des « sous-comptes » afin d'identifier les dépenses par département et répartit les dépenses communes. Ce processus, qui implique la tenue de tableaux distincts du logiciel de comptabilité, pourrait être optimisé par la création de « services » sur le logiciel permettant d'identifier les dépenses par département de manière plus rapide et plus fiable.

Au vu des facturations 2024, les bailleurs et les collectivités apparaissent comme les principaux financeurs¹¹. Les recettes de l'association reposent donc essentiellement sur les participations des collectivités et bailleurs, ces dernières conditionnant l'accès au fichier de la demande locative sociale. Or le [IV de l'article R. 441-2-5](#) et [l'article R. 441-2-6](#) du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoient un droit d'accès des bailleurs, EPCI et communes au fichier de la demande locative sociale. L'accès à ces données ne peut donc être conditionné par le CREHA Ouest au versement d'une participation. Les participations ne devraient donc concerner que les utilisateurs souhaitant disposer des modules complémentaires proposés par CREHA Ouest. Les modalités de financement de l'association présentent donc une fragilité certaine.

Réponses du CREHA Ouest :

Il faut sans doute relativiser la notion de « fragilité » de notre financement qui a fait ses preuves depuis 27 ans et qui semble satisfaire nos partenaires et adhérents au vu des enquêtes de satisfaction, dont celle récente de 2025 (cf annexes).

Si cette fragilité fait référence à la volonté des partenaires et adhérents de poursuivre l'exercice de notre outil partenarial, nous observons que **la tendance est plutôt à l'augmentation constante des adhésions et des utilisateurs**. Comme toute structure partenariale nous ne sommes bien évidemment pas à l'abri du désengagement soudain de structures à l'occasion de crises ou de bouleversements réglementaires qui interrogeraient alors notre raison d'être.

Si cette « fragilité » fait référence aux articles cités du CCH, il faut en avoir une lecture exhaustive et considérer le caractère dérogatoire et historique des Fichiers Partagés agréés par les Préfets de nos 9 départements.

L'article R.441-2.5 du CCH prévoit effectivement le cas dérogatoire des SPTA dans son alinéa 4 mais ne mentionne pas un principe de gratuité de ces accès. **Il renvoie à la convention « qui précise son organisation locale ».**

Par ailleurs le simple service d'enregistrement et d'accès aux données de la demande ne constitue pas le cœur des usages de nos partenaires qui ont fait le choix d'un système partagé pour pouvoir justement bénéficier des fonctionnalités supplémentaires (gestion des Publics Prioritaires, des contingents, rapprochement offre/demande, propositions de candidats, phases d'instruction, observatoires...).

Article R441-2-5 du Code de la construction et de l'habitation

...

IV.-Par dérogation aux I à III ci-dessus, les demandes de logement social et les pièces justificatives peuvent être enregistrées dans un système particulier de traitement automatisé désigné par le préfet ou, en Ile-de-France, par le préfet de région, couvrant tout le territoire du département ou, en Ile-de-France, de la région. Ce système est commun à tous les bailleurs sociaux et à toutes les autres personnes ou services mentionnés à l'article [R. 441-2-1](#) assurant dans ce territoire le service d'enregistrement. Il doit répondre aux règles fixées aux articles [R. 441-2-3](#), [R. 441-2-4](#) et [R. 441-2-6](#) et être conforme à un cahier des charges arrêté par le ministre chargé du logement. Ses caractéristiques techniques assurent l'alimentation sans délai, à des fins d'exploitation statistique, du système national de traitement prévu au I. **Ce système particulier fait l'objet d'une convention qui précise notamment son organisation locale.**

Néanmoins, il appartient à la gouvernance et à la direction du CREHA Ouest de suivre et d'anticiper les tendances conjoncturelles qui peuvent influer sur notre mode de financement et sur sa pérennité. Comme évoqué dans le Rapport, des réflexions sont en cours en 2025 et 2026 afin de questionner les modalités de financement, il appartiendra à l'AG du CREHA Ouest de se prononcer sur ces évolutions le moment venu.

2.2 Une hausse du budget liée au précédent projet stratégique financée par la hausse des participations

Le budget annuel de l'association arrêté par l'assemblée générale représente en moyenne 1,7 M€ sur la période 2019-2024. Il est en forte augmentation (+ 30 %). Cette évolution, anticipée lors de l'adoption du projet stratégique en début de période, a permis de financer les actions prévues par ce dernier et notamment le renforcement de l'outil de gestion du fichier de la demande locative sociale et le développement de nouveaux services tels que l'Observatoire Augmenté.

Le résultat de l'association est invariablement à zéro, conformément au principe acté à l'article 12 des statuts. À cet effet, les participations¹² sont ajustées dans les comptes de l'année N et effectivement appelées ou déduites l'année suivante. Le principe apparaît comme sécurisant pour l'association qui s'assure ainsi de couvrir ses frais par les participations de ses membres et partenaires.

Ce mécanisme implique cependant une responsabilité pour l'association qui doit être en mesure de présenter des prévisions budgétaires annuelles et pluriannuelles fiables à ses partenaires et membres afin que ces derniers anticipent les dépenses correspondantes. Cette démarche de prospective budgétaire a été réalisée pour la 1^{ère} fois lors de l'adoption du plan stratégique en décembre 2019. L'impact budgétaire de la feuille de route 2024-2028 a également été évalué. Les écarts entre les prévisions du premier projet stratégique et réalisations se limitent à 4 % sur la période 2019-2023. La chambre note cependant que les réalisations sont en moyenne supérieures de 6 % au budget voté, induisant des participations complémentaires des membres sans que ces derniers soient consultés en cours d'année, l'assemblée ne se réunissant qu'une fois par an.

Réponses du CREHA Ouest :

Cette partie appelle plusieurs remarques :

- **L'activité globale du CREHA Ouest n'est pas linéaire** et il est normal que des fluctuations interviennent chaque année avec des intensités variables en lien avec les développements et services réalisés.
- Cette augmentation 'moyenne' de 6 % n'est pas directement dépendante du projet stratégique mis en œuvre sur la période mais également des **hausses contextuelles (inflation, énergie, Syntec, développements à la demande)**. Ces points ont fait l'objet d'interventions régulières en Bureau et CA.
- Selon notre mode de financement, seuls les bailleurs sociaux peuvent être concernés par « des participations complémentaires », ils en sont informés individuellement chaque année au moment de la validation des comptes et ce point est traité en CA et en AG. **Ce fonctionnement historique ne pose pas de difficultés pour les bailleurs sociaux car il est maîtrisé et explicité.**

Enfin, il doit être rappelé qu'au premier trimestre de chaque année, **est établie une note financière détaillée (analyse des comptes année N-1, présentation du projet de BP année N, participations financières envisagées année N) à l'attention des membres du CA et de l'AG.**

Cette note affiche, dès son introduction et en toute transparence, la synthèse des exercices précédents à l'image de celle présentée en 2025 :

Tendance sur les 6 dernières années (HT)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Budget prévisionnel (BP)	1 307 K€	1 527 K€	1 793 K€	1 711 K€	1 727 K€	1 768 K€
Compte de résultat (CR)	1 439 K€	1 606 K€	1 922 K€	1 747 K€	1 811 K€	1 874 K€
Bénéfice/perte avant ventilation	-101 K€	+5 K€	-55 K€	+36 K€	- 43 K€	- 60 K€
Ecart CR/BP	+10%	+5%	+7%	+2%	+4%	+ 5%
Evolution CR N/N-1	+11%	+11%	+19%	-10%	+4%	+ 3%

2.3 Des dépenses marquées par une forte dépendance à l'éditeur du logiciel de gestion de la demande locative sociale

Au vu des comptes de résultats, les charges sont essentiellement constituées sur la période 2019-2024, des frais de personnel (29 %), des « autres charges » (44 %) et des « autres achats et charges externes » (27 %). Dans les faits, ces deux dernières rubriques comprennent essentiellement des dépenses réalisées auprès de l'éditeur du logiciel de gestion du fichier de la demande locative sociale.

Sur la période, les dépenses de personnel ont évolué de 65 % et les dépenses auprès de l'éditeur de logiciel de 31 %. Ces évolutions importantes sont cependant justifiées par l'évolution des services et la création de postes actées dans le projet stratégique 2019-2023.

La chambre note que les dépenses réalisées auprès de l'éditeur de logiciel comprennent des dépenses d'hébergement, maintenance et assistance de la solution logiciel mais aussi des dépenses de licences ou de développements de fonctionnalités complémentaires qui auraient dû être imputées au bilan (compte 205) et non au compte de résultat conformément à l'article 211-5 du PCG (plan comptable général).

Réponses du CREHA Ouest :

L'augmentation significative des dépenses de personnel sur 5 ans (60% selon le CREHA Ouest) est effectivement liée au développement du projet stratégique et donc à celui de l'équipe et des compétences nécessaires. Il faut préciser que cette augmentation demeure inférieure aux estimations réalisées en 2019 lors de l'élaboration du projet avec les consultants prestataires.

Nous proposons en lecture ce tableau d'analyse qui avait été communiqué lors de l'instruction :

Coûts RH au Bilan 2019 (salaires/traitements + charges sociales) : **357 K€ / 5 salariés**
Part liée salariée indicative : 71 K€

Coûts RH au Bilan 2024 (salaires/traitements + charges sociales) : **588 K€ / 9 salariés**
Part liée salariée indicative : 65 K€

Les augmentations de frais de personnel entre 2019 et 2024 (+60%) s'expliquent principalement par :

- Recrutements progressifs de 4 salariés en lien avec le projet stratégique 2019-2023 : nouvelles compétences & augmentation services
 - o 1 technicien-chargé d'accompagnement T3 2020
 - o 1 chargé communication T1 2021
 - o 1 data-scientist T4 2021
 - o 1 charge projet SI T1 2023
- Revalorisations collectives effectuées, en lien avec le Mouvement Hlm, pour accompagner les salariés face à la crise notamment l'inflation
 - o + 2.5 % au 01/07/2022
 - o + 2 % au 01/01/2023
 - o + 1 % au 01/07/2024
- Revalorisations individuelles
- Stagiaires (DATA) depuis 2022

Concernant les dépenses relatives aux évolutions logiciels et aux licences, nous renvoyons à la partie 3 du présent document qui précise la position de notre Commissaire aux Comptes sur ce point.

2.4 Une gestion des immobilisations et de leur amortissement ne donnant pas une image fidèle de la situation de l'association

Les immobilisations incorporelles brutes inscrites à l'actif de l'association ne représentent que 182 861 €¹³ alors qu'au vu des contrats passés avec l'éditeur de logiciel de gestion du fichier de la demande locative sociale (FDLS), il apparaît que la valeur des licences serait de l'ordre de 2,5 M€. Pour l'essentiel, les licences et développements logiciels acquis auprès de l'éditeur du logiciel de gestion du FDLS ne figurent pas au bilan et n'ont donc pas été amorties. L'examen du bilan confirme le caractère quasi systématique et l'ampleur de ces mauvaises imputations. Une telle gestion pourrait compromettre les renouvellements d'investissements nécessaires. Le président de l'association en fonction et le commissaire aux comptes justifient cette imputation par le fait que l'association ne soit pas propriétaire des logiciels. Cependant, les licences « perpétuelles » utilisateurs confèrent bien un droit d'utilisation correspondant à la définition d'immobilisation incorporelle au sens de l'article 211-5 du PCG (plan comptable général). Les évolutions logicielles financées par CREHA Ouest, s'apparentent de fait, à des acquisitions de licences sur ces évolutions et doivent donc également être inscrites au bilan.

Seuls les investissements des deux derniers exercices correspondant au projet de fusion des bases ont bien été inscrits à l'actif. En parallèle, l'association a décidé

d'emprunter pour étaler cette importante dépense sur plusieurs exercices. Concomitamment à l'inscription de ces premiers investissements à l'actif¹⁴, la durée d'amortissement des logiciels figurant dans la liasse comptable, précédemment fixée à trois ans a été supprimée. L'association a cependant confirmé son intention de fixer une durée d'amortissement cohérente avec celle de l'emprunt permettant de financer le remboursement du capital de l'emprunt tout en respectant le principe du « résultat comptable nul » fixé par les statuts.

L'imputation au compte de bilan des autres investissements (achats informatiques, mobilier) n'est par ailleurs pas systématique. L'association est invitée à imputer l'ensemble de ses investissements à l'actif, à amortir effectivement ses investissements et à fixer des durées d'emprunt en cohérence avec les durées d'amortissement de ses immobilisations.

Réponses du CREHA Ouest :

Nous considérons que nos comptes annuels donnent une image fidèle de la situation au regard des préconisations de notre Commissaire aux Comptes, cf partie 3 du présent document.

2.5 Une trésorerie impactée par une forte variation du besoin en fonds de roulement

Le fonds de roulement est relativement stable jusqu'en 2022, compte tenu de la politique de résultat nul et de la très faible valeur des immobilisations nettes inscrites à l'actif. Il correspondait à peu de choses près au montant des fonds propres non récupérables soit 0,3 M€. Les investissements réalisés en 2023 et 2024 ont été compensés par un emprunt dont le montant excède celui des investissements réalisés (car destiné à couvrir la dernière phase du projet, réalisée en 2025). Le fonds de roulement n'a donc pas été impacté négativement.

Le besoin en fonds de roulement a en revanche connu d'importantes variations sur la période du fait d'importantes fluctuations des dettes fournisseurs, essentiellement l'éditeur du logiciel et celles des participations des bailleurs et des collectivités. La politique de régularisation des participations en N+1¹⁵ impacte donc la trésorerie. Cette dernière représentait, fin 2024, 39 jours de dépenses courantes.

Un suivi plus détaillé montre cependant que l'association se retrouve régulièrement à découvert (cf. graphique ci-dessous). Pour répondre à cette problématique, l'association a négocié avec l'éditeur de logiciel un lissage des facturations des prestations d'hébergement et de maintenance et a été amenée en 2025 à anticiper la facturation à certains organismes et à retarder le paiement de factures à l'éditeur de logiciel.

L'association devra veiller à ne pas réduire sa trésorerie en deçà d'un mois de dépenses courantes en adoptant si besoin, sa politique de facturation ou en augmentant ses fonds propres.

Réponses du CREHA Ouest :

Il n'est pas contesté que le CREHA Ouest dispose d'une trésorerie parfois tendue, particulièrement en début d'année (février-avril) compte-tenu des dépenses récurrentes et des recettes qui ne sont perçues massivement qu'à compter du second trimestre.

Neanmoins le terme « régulièrement » est excessif et ne doit pas prendre en référence l'année 2025 qui était très atypique : décalage temporel des travaux/déménagement et avances de fonds faites par le CREHA Ouest pour le compte de 2 autres structures.

Dans le cadre des réflexions actuelles sur les modalités de financement, le sujet de la trésorerie est bien identifié.

2.6 Une prospective à affiner

Une estimation de l'impact financier de la feuille de route 2024-2028 a été présentée en bureau le 4 septembre 2024. Cette dernière se contente cependant d'indiquer un montant annuel en investissement et en fonctionnement et ne constitue donc pas une prospective d'une précision suffisante pour s'assurer de la capacité de l'association à financer ses investissements et plus généralement ses projets d'évolution. Elle n'évalue pas non plus l'impact sur les participations des adhérents et partenaires.

Le fonctionnement actuel (principe d'un résultat à zéro, immobilisations et amortissements très limités) implique une capacité d'autofinancement quasiment nulle. Dès lors, le seul mode de financement des immobilisations envisageable serait, sauf à supprimer le principe de résultat à zéro dans les statuts, le recours à l'emprunt sur une durée équivalente à celle de l'amortissement. Cette question mériterait d'être débattue.

L'association est invitée à élaborer une prospective détaillée courant à minima jusqu'à 2028, précisant les modes de financement retenus pour les investissements et l'impact sur les participations et à faire valider cette prospective et ses actualisations éventuelles à l'ensemble de ses membres et partenaires pour s'assurer de leur engagement à financer dans la durée ces projets.

Réponses du CREHA Ouest :

Il s'agit d'une feuille de route fixant des orientations, des priorités d'actions découlant des réflexions stratégiques de nos partenaires et d'une volonté collective de faire progresser les outils et services pour mieux coller aux évolutions de contextes.

La forte dépendance des actions principales (« chantiers ») au contexte national (projet de nationalisation du NU notamment) nécessiteront de réinterroger effectivement les capacités financières et les plannings de réalisations. L'établissement d'une PPI, s'il paraît louable est prématuré, c'est pourquoi le Conseil d'Administration a souhaité contenir ces orientations au sein d'une enveloppe annuelle d'investissement fixée entre 100 et 150 K€ selon une logique déjà exercée sur le projet stratégique précédent. La large concertation, qui a prévalu à la validation de la feuille de route, a entériné ce principe. C'est également un gage de la confiance placée en nous par nos partenaires.

Notre fonctionnement général est constamment soumis à des évolutions et à des injonctions qui nécessitent une adaptation permanente.

Assurément, les impacts de la nationalisation, lorsqu'ils seront connus (fin 2025 au plus tôt), permettront d'actualiser la feuille de route et de réinterroger son contenu le cas échéant.

CHAPITRE 3 : UNE MAITRISE DES RISQUES INSUFFISANTE

3.1 La prévention des risques est insuffisante

L'Agence française anti-corruption (AFA) préconise l'adoption d'une charte éthique ou code de conduite, la mise en place d'une cartographie des processus et des risques d'atteinte à la probité associés ainsi que des mesures visant à maîtriser ces risques. L'association n'a à ce jour adopté ni charte éthique (relative à son fonctionnement interne)¹⁶, ni cartographie des processus et des risques. Elle n'a été en mesure de transmettre aucune procédure de contrôle interne formalisée¹⁷. L'association est invitée à formaliser ses procédures internes en priorisant les domaines finances/comptabilité, achats et ressources humaines. Les quelques zones de fragilité suivantes devront faire l'objet d'une vigilance particulière.

Le directeur et le directeur opérationnel disposent de cartes de paiement de l'association, utilisées pour des montants significatifs¹⁸ et des usages très divers, sans que l'usage de ces cartes ne soit encadré par une note. Le directeur opérationnel a ainsi pu engager des frais liés à de l'achat de matériel informatique ou de logiciels alors même qu'il ne dispose d'aucun pouvoir de signature. L'entrée de ces frais en comptabilité ne peut se faire que sur la base d'états de frais. Certaines mentions importantes n'y figurent pas à ce jour¹⁹ et leur établissement est régulièrement tardif²⁰, nuisant au suivi comptable. Les états de frais du directeur ne sont pas validés par le président, ce qui peut favoriser des abus. La chambre a effectivement constaté que le directeur avait payé une amende de 1 500 € avec la carte bancaire de l'association en avril 2024. La situation a été régularisée en février 2025 par un remboursement de ce dernier. L'association est invitée à définir un cadre clair sur l'utilisation des cartes bancaires (dépenses autorisées, encours maximum, délais d'établissement des états de frais, validation des états de frais du directeur par le président).

Les frais de déplacement²¹ sont encadrés par une note de service de 2023, fixant les montants maximums de prise en charge des repas et nuits d'hôtel. Le respect de ces plafonds n'est cependant pas systématique. L'association tolère par ailleurs le remboursement de repas, hors déplacements, pour déjeuner avec des partenaires (formateurs notamment) ou l'invitation de partenaires. L'association a indiqué qu'un travail était cependant en cours pour établir un nouveau cadre de référence incluant les frais de déplacements.

L'association est ponctuellement amenée à céder du matériel dont elle n'a plus l'usage à ses salariés. Or certains achats informatiques sont imputés sur des comptes de charge, non amortis et non suivis dans le cadre d'un inventaire, ce qui pose un problème d'évaluation du bien cédé. L'association est invitée à poser un cadre aux cessions de biens à ses salariés en indiquant notamment les modalités d'évaluation des biens et en précisant que les cessions devront systématiquement être validées par une autorité supérieure au bénéficiaire. Le président de l'association s'est engagé à travailler sur ce point dans le cadre de l'audit social en cours.

Réponses du CREHA Ouest :

- Sur le premier point, nous pouvons regretter la faible sensibilisation apportée par l'AFA à de petites structures comme la nôtre même si les faits de corruption au sens large semblent plutôt éloignés de notre domaine spécifique d'activité. Pour rappel nous sommes une association employant 9 salariés (5 en 2019), dont le fonctionnement

interne a donc dû évoluer très rapidement en parallèle des actions du projet stratégique 2019-2023. Nous avons devant nous un chantier de modernisation et d'adaptation de nos pratiques et outils internes, ce qui a d'ailleurs été pointé par le directeur lors de sa prise de fonction (2020). Toutefois on ne peut laisser sous-entendre qu'aucun contrôle n'est exercé (en interne ou via nos prestataires), la question est celle de leur formalisation.

- Sur le second point relatif à l'usage des 2 cartes bancaires (directeur et directeur opérationnel) : **une notice d'usage a d'ores et déjà été rédigée et sera proposée pour information au CA du 3 décembre 2025.**
- Sur le troisième point, la note évoquée est fondée sur les barèmes de l'USH (nationale) avec laquelle nous partageons un accord collectif interentreprises et avait pour objectif de donner un cadre aux salariés car il n'existeait aucune référence préalablement. Elle est très globalement respectée par tous les salariés sous le contrôle du directeur et de la gestionnaire. Néanmoins le CREHA Ouest prend parfois en charge des frais afférents aux administrateurs (bénévoles) comme des repas ou des nuitées, cela peut parfois dépasser les valeurs mentionnées dans la note. Il arrive également, qu'à l'occasion d'une instance ou d'un déplacement, le directeur utilise la carte professionnelle pour offrir un rafraîchissement.

Le travail en cours sur l'audit social vise justement à établir un nouveau cadre de référence, à horizon début 2026, qui inclue les frais de déplacements.

3.2.3 Une absence de mise en concurrence insuffisamment justifiée

3.2.3.1 Les prestations support et développements

Les prestations support et développements commandées à l'éditeur du logiciel de gestion du FDLS (cf. Annexe n° 2) ne font l'objet d'aucune publicité ni mise en concurrence sans justification suffisante au regard de l'article R. 2122-3 du CCP. En effet cet article permet le recours au marché sans publicité ni mise en concurrence lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

- il existe des droits d'exclusivité, notamment des droits de propriété intellectuelle ;
- il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable ;
- l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché.

Concernant le 1^{er} point : l'existence de droit d'exclusivité concernant le logiciel n'est pas contestée par la chambre.

Concernant le 2^{ème} point : il appartient à l'acheteur de démontrer l'absence de solution raisonnable conformément à l'article R. 2122-3 du CCP et à la jurisprudence³⁰. Or l'association se contente d'affirmer l'absence de solution de remplacement raisonnable sans pour autant la démontrer. CREHA Ouest n'a justifié d'aucune formalisation de ses besoins ni de consultation des éditeurs qui aurait permis d'établir les coûts et les délais de développement nécessaires pour y répondre. Si le juge a déjà admis la passation sans mise en concurrence d'un marché de maintenance d'un logiciel acquis récemment, compte tenu de droits d'exclusivité³¹, cette jurisprudence ne saurait s'appliquer dans le cas présent compte tenu du caractère ancien du logiciel acquis par CREHA Ouest et de l'existence d'autres éditeurs de solutions logicielles pour la gestion de la demande locative sociale.

Concernant le 3^{ème} point : les restrictions relatives aux droits d'exclusivité de l'éditeur doivent bien être considérées comme imputables à l'acheteur et ne peuvent donc pas justifier une absence de mise en concurrence³². CREHA Ouest a en effet accepté en 1998 le contrat d'apport en jouissance du logiciel acquis par son fondateur et a depuis, bien au-delà de la durée d'amortissement habituelle d'une licence, financé des évolutions qui n'étaient ni sous licence libre ni sa propriété, au risque de creuser l'écart entre la solution retenue et la concurrence.

Dès lors, l'article R. 2122-3 du CCP ne peut être invoqué pour justifier l'absence de mise en concurrence des prestations informatiques commandées auprès de l'éditeur du logiciel de gestion du FDLS.

+ 3.2.3.2 + 3.2.3.3 + 3.2.3.4

Réponses du CREHA Ouest :

Voir Partie 3 du présent document.

CHAPITRE 4 : LE SYSTEME D'INFORMATION

4.1.1 L'absence de maîtrise par CREHA Ouest de son système d'information et de sa sécurité informatique

L'association CREHA Ouest, ne disposant d'aucune infrastructure informatique en propre, a fait le choix, au regard de ses moyens humains, d'externaliser la fonction informatique auprès de divers prestataires que ce soit pour ses outils financiers et ressources humaines ou pour la gestion du système particulier de traitement automatisé (SPTA) des demandes de logement social avec un logiciel spécifique. Un seul et unique prestataire, la société française X, héberge et infogère son application depuis plus de 25 ans laissant cette structure prendre la main sur le système d'information principal de l'association. Cette dernière a gardé la gestion du support de premier niveau des utilisateurs professionnels c'est-à-dire le traitement des demandes simples des partenaires telles que la création ou la modification d'un compte ou encore les incidents d'identification et la gestion des accès et du paramétrage des FDLS.

Les problématiques nécessitant une expertise technique ou des problèmes de code d'application remontent à l'éditeur du logiciel.

CREHA Ouest ne dispose pas non plus de schéma directeur des systèmes d'information proprement dit, mais de feuilles de route retraçant des actions prioritaires pour l'association notamment sur le plan informatique. Sur la période sous revue, le projet stratégique 2019-2023 a permis de moderniser et d'améliorer des services existants (l'enrichissement des formations, la production de statistiques, l'amélioration du logiciel) mais également le développement de nouveaux outils pour les besoins de ses partenaires (site internet avec Espace-Adhérent, l'Observatoire Augmente³⁴, des fiches territoriales...).

Une deuxième feuille de route 2024-2028, approuvée en conseil d'administration en décembre 2024, est en cours d'initialisation avec des projets structurants en informatique tels que l'utilisation du projet de nationalisation du numéro unique de demande. Ce projet permettrait de simplifier et de fiabiliser les données et les pièces justificatives des demandeurs (impôts, caf) via les services numériques mis en place par l'État (France Connect, API DGFiP) en lien avec le GIP SNE³⁵, tout comme l'amélioration de l'interopérabilité du logiciel avec les outils de l'État, des collectivités territoriales, des réservataires et des bailleurs.

Par ailleurs, le CREHA Ouest ne dispose pas de comitologie informatique propre. Elle participe trimestriellement aux réunions organisées par son éditeur auprès de ses clients sur les volets hébergement, maintenance et assistance de l'outil. Cette comitologie active aborde les indicateurs de service, le nombre de « tickets incidents », la nature des incidents, les changements techniques envisagés, les propositions d'amélioration et la satisfaction client.

Enfin, CREHA Ouest n'a pas affecté de ressource ni d'outil dédié à la sécurité de son système d'information. En effet, l'association ne dispose ni de responsable de la sécurité de son système d'information (RSSI) ni de politique sécuritaire. Elle s'appuie sur les cahiers des charges techniques et la relation de confiance avec ses prestataires.

Concernant la sécurité du SPTA par la société éditrice, 5 % du coût récurrent de l'hébergement de la solution, facturé au CREHA Ouest, sont dédiés à la sécurisation de l'infrastructure (Antivirus, protection DDoS, Web Application Firewall, etc.). Le SPTA traite pourtant des données sensibles (identité des demandeurs, des données fiscales, sociales, bancaires, de santé) nécessitant une approche collaborative entre CREHA Ouest et son prestataire éditeur sur la sécurisation du cycle de vie des données du demandeur de logement social. Or, les réunions trimestrielles avec l'éditeur n'abordent jamais le volet

sécurité du logiciel tels que les mises à jour sécuritaires, les politiques de maintenance et de droits d'accès des prestataires de l'éditeur sur le SI du CREHA Ouest. **Dans le cadre de la contradiction, le président de l'association indique souhaiter renforcer la sécurité informatique avec son prestataire en intégrant, dans le cadre des futures négociations contractuelles un volet sécurité dans leur comitologie. Il indique par ailleurs envisager d'internaliser la fonction sécurité avec la désignation prochaine d'un référent sécurité au sein des effectifs.**

Réponses du CREHA Ouest :

- Comme évoqué en Partie 3 du présent document, **nous réfutons la formulation « absence de maîtrise ... » qui nous semble exagérée**. Il serait plus juste d'évoquer une « importante délégation » donnée à l'éditeur prestataire sur le champ des FDLS qui, pour rappel, sont hébergés et maintenus par lui-même dans le cadre de contrats établis, renouvelés et suivis régulièrement.
- Il convient également de **préciser et de compléter les interventions de l'équipe** du CREHA Ouest qui apparaissent très réduites dans le Rapport de la Chambre :
 - La gestion des accès (comptes utilisateurs), le paramétrage des FDLS
 - Le support aux utilisateurs professionnels (4 453 tickets en 2024), le support aux demandeurs en ligne (2 441 tickets en 2024)
 - La formation (multi modules) des utilisateurs : 473 stagiaires en 2024
 - Le recueil et l'analyse des besoins d'évolutions
 - L'animation et l'information autour du logiciel des FDLS
- Il faut par ailleurs souligner **le changement progressif de comportement depuis 2020** et le projet stratégique, ainsi l'Observatoire Augmenté est entièrement internalisé à l'exception de son hébergement (local et sécurisé) chez un prestataire autre que celui des FDLS, il s'agit bien d'une volonté de l'association de diversifier ses prestataires et d'autonomisation sur certaines activités (data).

Volumétrie indicative de cet outil :

Datawarehouse "Bases Brutes" : 851 tables / 210 Gb
Datamart RShiny (OA) : 1 660 tables / 3,9 Gb

- Comme évoqué en Partie 3 du présent document, les administrateurs du CREHA Ouest ont placé en premier axe de développement de la nouvelle feuille de route la SECURITE. Dans ce cadre, et suite aux remarques de la Chambre, **la nomination d'un RSSI est à l'ordre du jour du CA du 3 décembre 2025.**

4.3.2 Des outils métiers du CREHA Ouest ne respectant pas le règlement RGPD, des données sensibles transférées en dehors de l'Union Européenne sans protection spécifique

L'analyse de certains outils du CREHA Ouest a mis en exergue diverses violations au RGPD. En effet, l'association utilisait pour répondre aux interrogations de ses

partenaires sur le SPTA, un outil support basé aux États-Unis mais qui ne figure pas au « Data Privacy Framework » ou « DPF » du département du commerce des Etats-Unis. Le cadre UE-États-Unis de protection des données est un mécanisme d'auto-certification pour les entreprises états-unies. La Commission européenne a estimé que les transferts de données à caractère personnel de l'Espace Économique Européen (EEE) vers des entreprises états-unies certifiées dans le cadre du DPF bénéficiaient d'un niveau de protection adéquat. Par conséquent, les données à caractère personnel peuvent être transférées librement vers des entreprises certifiées aux États-Unis, sans qu'il soit nécessaire de mettre en place des garanties supplémentaires ou d'obtenir une autorisation. Au cas particulier, la société éditrice de cet outil support n'est pas certifiée DPF. Une analyse du délégué à la protection des données externalisées, réalisée à l'occasion du contrôle en date du 9 avril 2025, précise que l'outil en question présente un risque juridique majeur au regard des exigences du RGPD en matière de transfert international de données. **Cet outil a été abandonné au 1^{er} septembre 2025 par l'association au profit d'une autre solution approuvée par le DPO.**

Le CREHA Ouest utilise également pour sa messagerie Office 365 de Microsoft, engendrant des transferts potentiels de flux hors UE à destination des États-Unis. **Même si Microsoft figure sur la liste des entreprises certifiées DFP du département du Commerce des États-Unis, la chambre recommande de ne pas utiliser cet outil pour transférer des données sensibles des demandeurs de logement social en interne et entre le CREHA Ouest et ses différents partenaires.**

Réponses du CREHA Ouest :

Le titre de cette partie est factuellement erroné à date.

Nous confirmons que depuis 2024, **notre politique d'acquisition logiciels intègre une consultation de notre DPO sur les risques liés au respect du RGPD**. C'est notamment cette optique qui nous a conduit à abandonner, en 2025, l'outil d'assistance précédemment utilisé au profit d'un nouvel outil conforme. Ce nouvel outil est en production sur nos 9 départements depuis octobre 2025.

A ce jour, l'usage des services Microsoft est autorisé, notamment au regard de la décision d'adéquation en vigueur, de l'auto-certification des entreprises concernées dans le cadre du Data Privacy Framework, ainsi que de l'hébergement des données en Europe pour les clients européens. Par ailleurs, la CNIL a approuvé en janvier 2024 l'utilisation du Cloud AZURE (service de Microsoft Ireland) pour héberger des données de santé. Microsoft dispose donc d'une certification HDS garantissant un certain niveau de sécurité.

Il est reconnu qu'un risque résiduel ne peut être totalement écarté, mais le CREHA Ouest a pris l'ensemble des dispositions nécessaires pour en limiter la portée. La messagerie concernée n'a pas vocation à traiter des données à caractère personnel. Le DPO a déjà sensibilisé et continue de sensibiliser le personnel ainsi que les demandeurs à ne pas transmettre de données sensibles par ce canal. Des consignes claires de traitement et de suppression des messages sont mises en œuvre en ce sens. Ce point fait d'ailleurs l'objet d'une action spécifique inscrite au Plan d'action du CREHA Ouest.

En complément, d'autres actions sont engagées dans le même objectif de renforcement de la conformité, notamment l'AIPD en cours, ainsi que la mise en place d'une procédure Privacy by Design visant à intégrer la protection des données dès la conception des outils et des processus associés. Enfin, le CREHA OUEST, au travers de son DPO, dispose d'outils métiers d'analyse de la conformité RGPD des outils informatiques.

Le CREHA Ouest perçoit bien un intérêt à migrer vers des solutions libres dès lors qu'elles sont fiables et standardisées, il l'a d'ailleurs mis en œuvre pour son Observatoire Augmenté. Cet objectif pourrait s'avérer pertinent à long terme mais représentera une migration d'ampleur à bien anticiper.

CHAPITRE 5 : LA GESTION DES FICHIERS DE LA DEMANDE LOCATIVE SOCIALE

5.1.1.3 La plus-value du système de gestion locale (SPTA) par rapport au système national (SNE)

La plus-value avancée du SPTA en comparaison avec le SNE, est la meilleure adaptation du produit aux attentes fonctionnelles locales notamment dans l'utilisation des champs de renseignements supplémentaires utiles afin de mieux qualifier la demande par rapport aux attentes du désignataire. L'outil qui gère à la fois la demande mais également, ce que ne propose pas le SNE, l'instruction et les passages en CALEOL, permet ainsi au demandeur de suivre l'avancée de sa demande en temps réel sur son espace personnel et de bénéficier de tout son historique.

Sur la partie « collecte de la demande », la plus-value du SPTA n'apparaît pas comme essentielle dès lors que le SNE pourrait s'adapter à l'utilisation de champs utiles aux désignataires (exemple : métiers essentiels, qualification automatique des prioritaires ...). La plus-value du SPTA apparaît beaucoup plus nettement sur le suivi de sa demande⁵², le rapprochement « offre-demande », les échanges lors de la prospection et les décisions de la CALEOL. Au global, il apparaît que la plus-value du SPTA perdurait dans le cadre de « modules » locaux consacrés au rapprochement offre-demande (prospection, préparation et suites de la CALEOL) venant se greffer sur l'outil national de gestion de la demande. Cette architecture faciliterait la mise en œuvre du numéro unique national et permettrait également une meilleure sécurisation des données des demandeurs (cf. ci-dessous).

Réponses du CREHA Ouest :

Cette partie nous semble très réductrice, nous considérons que cette vision ne reflète pas la réalité de la plus-value pour les acteurs locaux, soit en grande synthèse :

- Un outil qui permet à l'ensemble des acteurs intervenant dans la vie de la demande jusqu'à l'attribution d'avoir **une vision transparente de l'ensemble des actions de chacun**.
- Un outil qui permet **d'automatiser les process liés aux fonctionnements des contingents**, et d'en assurer un suivi partagé fin et efficace permettant la réorientation des politiques et des stratégies.
- De fait, un **outil support de construction et d'évaluation des politiques publiques**.
- Désormais un outil reconnu comme **Tiers de confiance** sur les données/statistiques.

5.1.1.4 Un exemple d'usurpation d'identité d'un demandeur de logement social : une protection insuffisante des pièces justificatives associées à une demande de logement social en ligne

Les demandeurs de logement social passent par la plateforme du logiciel dite « grand public » de leur département, plateforme créée et hébergée par l'éditeur du logiciel. L'accès à cette plateforme se fait par un compte nominatif derrière une DMZ⁵³, un réseau sanctuarisé et sécurisé par un pare-feu⁵⁴. La connexion passe par un portail web en https⁵⁵. L'assise technique présentée par l'éditeur semble sécurisée.

Pourtant le 18 avril 2023, un usager de la plateforme est victime d'une usurpation d'identité. En effet, les pièces justificatives associées à sa demande de logement social en ligne téléchargées sur le site grand public du CREHA Ouest le 17 avril 2023 ont fait l'objet d'une captation par une personne malveillante. Cette dernière s'est présentée dans une banque parisienne pour tenter d'ouvrir un compte bancaire avec les pièces justificatives du demandeur (copie de la pièce d'identité, bulletin de salaire et avis d'imposition). La banque alerte le demandeur de cette tentative d'usurpation le 18 avril 2023 et de son côté le demandeur alerte le CREHA Ouest le 19 avril 2023 de ce vol de données.

Un signalement de la CNIL a été fait par l'association le 27 avril 2023 soit huit jours après la violation en contradiction avec l'article 33 alinéa 1 du RGPD qui prévoit que la notification doit intervenir dans les 72 heures suivant la violation.

Pour justifier ce retard, le CREHA Ouest a demandé à son éditeur de logiciel en charge de l'hébergement et de la sécurité de la plateforme de réaliser des investigations sur cette fuite de données. Selon le prestataire, les investigations n'ont pas permis d'identifier l'origine de l'incident.

Réponses du CREHA Ouest :

Cet incident, qui constituait malheureusement une 'première' pour le CREHA Ouest, nous a effectivement interpellé et a influé sur notre sensibilisation accrue en matière de sécurité.

Toutefois, sa survenance permet aussi de relativiser la fréquence de ces cas : **soit 1 cas observé en 6 ans sur un volume de 200 000 demandes** en cours dans le SI.

5.1.3 Des évolutions attendues

« ...

... »

Réponses du CREHA Ouest :

- La feuille de route 2024-2028 a inscrit à son programme **un accompagnement renforcé des demandeurs étrangers** via une traduction de certains documents (anglais, arabe) et via la constitution d'une banque de données exemples de documents étrangers pour les guichets d'enregistrement.
- **La majorité des améliorations listées au 5.1.3.2 et 5.1.3.3 sont intégrées à la feuille de route 2024-2028 du CREHA Ouest** soulignant donc la convergence de vision et le bien-fondé d'une relation au demandeur modernisée et plus interactive.

5.2.1 La validation et l'instruction de la demande

Conformément à l'article R. 441-2-3 du CCH, le demandeur n'a à fournir qu'une pièce d'identité pour créer la demande. En revanche pour que son dossier puisse être instruit, il doit également renseigner les seize champs prévus à l'article R. 441-2-2 et fournir les pièces utiles pour justifier de sa situation familiale, professionnelle et de ses revenus. Il doit également compléter les motifs de sa demande et les types et localisations de logements recherchés. La liste des pièces obligatoirement demandées est conforme à la réglementation. La chambre note cependant que les revenus du demandeur ne sont appréciés (conformément à la réglementation) qu'au regard des revenus perçus. Le capital immobilier et mobilier n'est pas intégré. Seul le critère de « propriétaire occupant » (sa résidence principale) est pris en compte, mais non pas au titre du patrimoine, mais au titre de sa situation actuelle de logement. **Un particulier ayant réalisé des investissements locatifs, ou un chef d'entreprise déclaré au SMIC mais ayant un patrimoine professionnel important peut à ce titre être éligible au logement social.**

La validation de la demande qui donne lieu à la délivrance d'une attestation doit se faire dans le délai d'un mois (article R. 441-2-1 du CCH). Les services chargés de cette validation peuvent être les guichets qui reçoivent les demandeurs et qui vont enregistrer la demande, mais, s'agissant des demandes en ligne, la répartition de la validation des demandes entre désignataires est généralement fixée dans le PPGD⁶⁸ établi par l'intercommunalité. En réalité, selon les territoires et les services instructeurs, ce délai est variable et peut être d'une dizaine de jours à un mois selon les organisations consultées. Pourtant aucun indicateur n'est suivi dans le logiciel pour vérifier le respect des délais prévus dans le CCH.

Après cette première phase de validation et d'activation de la demande, les services disposent selon l'article R. 441-2-4-1 du CCH et de la charte déontologique, d'un délai de 15 jours pour enregistrer les pièces relatives à l'instruction. Ils disposent d'une case à cocher « vérifiée » qui n'est utilisée que partiellement par les services en charge de l'instruction.

Cette étape de vérification est d'autant plus importante que certains organismes (du département Ille-et-Vilaine notamment) ne sélectionnent les candidats potentiels à un logement que lorsque la case « vérifié » est cochée. Les autres demandeurs n'apparaissent pas dans la recherche du service instructeur. Si cette politique paraît de bon sens, elle conditionne cependant l'attribution d'un logement à la capacité du service à avoir « vérifié » sa demande dans un délai, par ailleurs non suivi (cf. partie 5.1.3.1).

Réponses du CREHA Ouest :

- Le CCH n'a effectivement pas intégré le **patrimoine immobilier ou professionnel** du demandeur dans les critères d'éligibilité au logement social. Cette remarque ne concerne donc pas le CREHA Ouest qui vise, en premier lieu, une conformité réglementaire.
- Le CCH prévoit un délai maximal d'1 mois pour transmission de l'attestation au demandeur. Effectivement, selon les départements, **les organisations de saisie et de validation des demandes diffèrent afin de s'adapter aux spécificités des territoires**. Cela nous semble conforme à ce que permet le CCH et cela est d'ailleurs approuvé par les services de l'Etat local. Il est par ailleurs vraisemblable que ces organisations « locales » soient également en vigueur sur d'autres territoires que ceux gérés par le CREHA Ouest ? Nous notons toutefois l'intérêt de développer des indicateurs dédiés afin de mieux suivre globalement des écarts qui seraient excessifs.
- L'usage de la case à cocher « **vérifiée** » va pouvoir être débattu dans nos instances départementales et au sein de la Commission de Déontologie.

5.2.2 Les cotations et leurs usages

La cotation des demandes a été introduite par la loi Élan⁶⁹ du 23 novembre 2018. Cependant sa mise en œuvre a été nationalement retardée jusqu'en 2024. La cotation permet de « noter » chaque demande en fonction de critères objectifs définis par l'intercommunalité dès lors qu'elle est éligible à cette cotation⁷⁰. Cette note permet de classer le demandeur dans la « file d'attente ». À ce jour, seuls dix EPCI sur les 46 ont mis en œuvre la cotation, et 19 autres ont lancés les travaux liés à la définition de la cotation.

« ...
... »

Réponses du CREHA Ouest :

- Nos données, actualisées en **octobre 2025**, font apparaître les chiffres suivants :
 - 13 cotations 'effectives'
 - 20 cotations 'en cours de conception'
 - 19 cotations 'en initialisation'
- Si nous disposions d'un **comparatif « cotation » avec l'échelon national** (voir instances nationales qui doivent/devraient en disposer), il est très probable que ce bilan soit très favorable en Bretagne/Pays de Loire. La mise à disposition d'un outil par le CREHA Ouest, le travail partenarial avec les AR Hlm et les DREAL ont permis d'accompagner cette mise en œuvre sur les territoires et par ailleurs de le coordonner à l'échelle des départements. Les principaux territoires à enjeux sont d'ores et déjà couverts et les autres territoires ont débuté leurs travaux. Le système permet de plus une évaluation des cotations et leurs réajustements via des outils spécifiques développés par le CREHA Ouest et sans doute sans équivalent sur le territoire national.
- « *Au sein d'un même département, un même demandeur peut avoir une note très différente selon l'EPCI demandé, sachant que certains EPCI n'ont pas de cotation.* » : **L'importance est l'égalité des demandeurs faisant une demande sur un même territoire**, c'est la seule qui ait du sens in fine. De plus si c'est vrai en théorie, il faut rappeler que c'est la volonté du Législateur et que le travail partenarial d'accompagnement des EPCI vise justement à ce que dans la réalité les écarts soient minorés.
- « *La chambre note, par ailleurs, que les candidats sélectionnés par l'ALS le sont sur une grille de critères qui lui est propre (donc hors « file d'attente ») même si au final, devant la CALEOL, ils disposent d'une cotation pouvant les départager* » : **le 'scoring' réalisé par ALS dans son logiciel est très spécifique**, il lui permet de proposer une sélection, à son sens pertinente, de demandeurs, sur ses logements réservés. L'appréciation de la CALEOL, décisionnaire, se fait ensuite entre ces demandeurs (voir d'autres également proposés) et pour partie sur la base de la cotation issue de la politique publique définie par l'EPCI.

5.2.3 La définition variable des publics prioritaires

L'article L. 441-1 du CCH fixe la liste des quatorze situations de demandeurs leur permettant d'être reconnus « publics prioritaires » sous réserve de justifier de leur situation. À cette liste s'ajoutent les prioritaires « Dalo » visés par l'article L. 441-2-3 du CCH et dont le statut est apprécié par la commission départementale de médiation présidée par un représentant du préfet et prévue au même article. Les publics prioritaires peuvent

par exemple être des personnes en situation de handicap, des personnes mal logées, des réfugiés, des personnes victimes de violences ou d'agressions sexuelles dans un contexte familial. L'ordre des prioritaires mentionné à l'article L. 441-1 du CCH n'est pas un ordre de priorisation. De fait dans les départements, les DDTES⁷² ont pu définir des ordres de priorité différents par la pondération de la cotation, définir des « super prioritaires » (pondération plus forte) notamment pour les réfugiés et les Dalo et même créer des sous catégories au sein de la liste dressée à l'article du CCH⁷³. Par ailleurs, certaines labellisations sont « automatiques » dans le logiciel mais pas forcément pour les mêmes cas d'un département à l'autre⁷⁴. Si le demandeur renseigne un champ (liste déroulante) et dépose une pièce justificative (reconnaissance MDPH, dépôt de plainte pour agression, attestations de logement insalubre par exemple), sa labéllisation est automatique et devient ainsi prioritaire sous réserve d'un contrôle (ou pas) par le service instructeur avant la CALEOL (cf. partie 5.3.2).

Réponses du CREHA Ouest :

- Comme pour la cotation et d'autres sujets de ce chapitre, il faut rappeler que le CREHA Ouest a pour mission de mettre à disposition, des acteurs départementaux de chaque FDLS, un outil pointu et performant reposant sur les choix de ces acteurs. **En l'occurrence les DDETS ont délégation de l'Etat national pour le suivi des Publics Prioritaires** définis au CCH et le CREHA Ouest s'assure que les outils mis à disposition correspondent aux besoins exprimés, ce qui recèle une grande complexité opérationnelle mais qui ne saurait, en l'état de la réglementation, être reprochée à l'association.

5.3 La congestion de l'accès au logement social engendrée en partie par les carences du système lui-même

5.3.1 Les facteurs macro-économiques qui participent de l'engorgement de l'accès au logement social

5.3.2 Les facteurs internes de dysfonctionnement

« ...
... »

Réponses du CREHA Ouest :

- **« TENSIONS DU MARCHE IMMOBILIER » :** Pour disposer d'une analyse complète, il faudrait à tout le moins ajouter **l'attractivité de nos territoires**, très forte sur la Bretagne et les Pays de la Loire, et qui, de plus, va perdurer dans le temps (Cf études récentes de l'INSEE).



- Ces parties 5.3.1 et 5.3.2 sont très intéressantes à titre de **constats théoriques et d'émissions d'hypothèses** qui resteraient à confirmer (notions de « demandes par anticipation » ou « plusieurs milliers de demandeurs » devant être radiés par exemples), mais là encore l'absence de comparatif avec d'autres territoires rend l'exercice un peu limité et, finalement, n'adresse que très indirectement les missions du CREHA Ouest.

Sur la notion de « demandes par anticipation » nous avons souhaité étudier plus avant l'hypothèse émise par le Chambre :

La stratégie de la « demande anticipée » étant de ne demander qu'un seul bien en recherche. Le demandeur a donc peu de chance d'être sélectionné pour une CALEOL et d'être obligé de refuser la proposition. Il élargira sa demande le jour venu et bénéficiera néanmoins de l'ancienneté de sa demande pour apparaître en tête de la « file d'attente ». Ce type de demandes concerne toutes les tranches d'âges mais plus particulièrement les jeunes demandeurs (26 % des moins de 20 ans) qui prennent date, et 30 % des plus de 60 ans qui souhaitent un logement pour leur retraite, plutôt dans un endroit précis, notamment en bord de mer. La chambre estime à près de 20 % la proportion des demandeurs au 1^{er} janvier 2025 qui sont en situation d'anticipation de la demande.

Analyse FOCUS du CREHA Ouest :

1. En vision macro, les parts de +60 ans et de -20 ans dans la demande en cours globale n'ont pas évolué massivement entre 2021 et 2025 :

Extraits OA – octobre 2025	2021	2025
Volume demandes en cours	199 828	228 765
Volume +60 ans	32 809	39 534
Part +60 ans	16.4 %	17.3 %
Volume -20 ans	4 079	4 016
Part -20 ans	2.0 %	1.8 %

Il semble donc peu fondé d'évoquer la crise du logement, accentuée ces dernières années, comme le moteur d'une stratégie de « demande anticipée ».

2. Si on pousse l'analyse sur 2025, en croisant d'autres indicateurs (locataire Hlm/primo demandeur ; 1 seul choix de bien en recherche ; commune habitée par le demandeur) : nous constatons que l'observation de la Chambre repose sans doute plus sur le **parcours du demandeur privilégiant en choix unique sa commune de résidence actuelle** que sur une stratégie de « demande anticipée ».

01/2025	1 seul choix de localisation	Total demandes en cours	Part (en %)
Effectif total	43 632	224 950	19.4
>= 60 ans	11 096	38 249	29
<= 20 ans	1 863	7 056	26
Locataires HLM	14 717	74 237	20
Part locataires HLM	34%	33%	/ pas de diff significative
Habite la commune demandée en seul choix	28 785	121 996	24
Part des demandeurs habitant déjà sur la commune souhaitée	66%	54%	Diff significative
Hors commune	14 847	102 954	14
Hors commune >=60 ans	3 218	17 216	19
Hors commune <=20 ans	916	3 302	28

3. Le même exercice mené sur l'année 2022 (demandes en cours au 1^{er} janvier) montre là encore **que la tension récente accumulée ces dernières années (volumétrie, délais, rotation...) n'a pas eu pour effet de voir émerger une stratégie de « demande anticipée ».**

01/2022	1 seul choix de localisation	Total demandes en cours	Part (en %)
Effectif total	42 407	199 828	21
>= 60 ans	10 471	32 751	32
<= 20 ans	2 072	7 352	28
Locataires HLM	14 772	67 863	22
Part locataires HLM	35%	33%	/ pas de diff significative
Habite la commune demandée en seul choix	27 535	105 725	26
Part des demandeurs habitant déjà sur la commune souhaitée	65%	53%	Diff significative
Hors commune	14 872	94 103	16
Hors commune >=60 ans	3 196	14 912	21
Hors commune <=20 ans	975	3 583	27

- « **FIABILITE DE LA BASE DE DONNEES** » : la terminologie utilisée nous semble inappropriée car elle questionne le fonctionnement de la base de données or les arguments pointés relèvent des modes de saisies et des process des utilisateurs. Il faut à nouveau rappeler que le CREHA Ouest met à disposition un outil réglementaire répondant aux politiques locales. Le CREHA Ouest a très sérieusement ‘musclé’ son volet DATA et a mis en place depuis 2024 un outil de contrôle qualité réalisé et piloté en interne, accessible aux bailleurs utilisateurs.

A date il n'a pas été envisagé que le CREHA Ouest n'encadre plus précisément les process locaux et autonomes des bailleurs sociaux et de leurs partenaires au moyen des outils mis à disposition. C'est la mission de l'Etat de s'assurer de la bonne application du CCH. Par ailleurs, il convient de prendre en compte les éléments de **contextes locaux** pour comprendre ces chiffres.

Précision du CREHA Ouest :

La chambre constate également qu'environ 25 % des refus à une proposition (ci-dessous) résultent d'une « non réponse » à une proposition de la CALEOL. Il y a eu environ 16 000 refus sans réponse depuis 2021.

Le taux observé est de 25 % en 2021
Le taux observé est de 21% en 2024

- Il faut sans doute se féliciter du fait que le CREHA Ouest dispose de données, fiabilisées et complètes, ainsi que d'outils permettant de dresser un certain nombre de constats et de probabilités mais cette capacité a-t-elle son équivalent sur d'autres territoires ?
Nous aurions apprécié disposer de cette vision nous permettant de mieux situer le bien-fondé et la qualité de nos services.

5. CONCLUSION

Notre réponse a pour but de replacer les constats formulés dans leur contexte, d'éclairer les logiques d'action de l'association et de réaffirmer notre engagement aux côtés des pouvoirs publics dans l'amélioration du service rendu aux demandeurs de logement social.

Nous la proposons avec le sérieux et le détail qui nous animent au quotidien dans l'exercice de notre service d'intérêt général mais les délais imposés et la multitude de documents et de sujets qui mériteraient d'être exposés et analysés limitent néanmoins l'exercice.

Nous espérons en tout cas qu'au travers de ce document contradictoire une vision plus conforme à la réalité de notre outil partagé se matérialisera.

Nous prenons d'ores et déjà en considération les remarques relatives à notre fonctionnement perfectible ainsi que les leviers d'améliorations qui sont devant nous, certains que nous avions d'ores et déjà identifiés et inscrits à notre feuille de route.

Notre volontarisme et notre innovation doivent parfois pouvoir être facilités par les échelons nationaux qui organisent et régissent le cadre réglementaire et institutionnel.

ANNEXES

ENQUÊTE DE SATISFACTION 2025

Questionnaire anonyme coconstruit
avec l'ARO Hlm Bretagne et l'USH des Pays de la Loire.

3 thématiques abordées

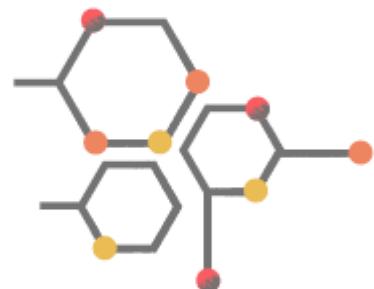
- *Les outils : Imhoweb/FDLS, Data*
- *L'accompagnement : animation, support, formation, documentation...*
- *La gouvernance, l'équipe, les moyens...*

400 destinataires (*Bailleurs, Collectivités, Etat, ALS...*)

101 réponses exploitées (*échantillon représentatif*)

Un seul SI partagé
entre tous les acteurs

Essentiel pour 90% des partenaires



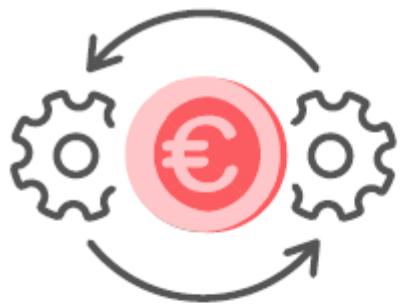
Observatoire Augmenté
& autres outils Data

Adaptés ou très adaptés
pour 97% des partenaires

Support, assistance, formation,
accompagnement...

Adaptés ou très adaptés
pour 98% des partenaires





Organisation interne, financement, ...

Adaptés ou très adaptés
pour 99% des partenaires

Note globale de satisfaction

Moyenne de la note de 1 à 10 sur la plus-value du CREHA Ouest dans l'élaboration des politiques locales de gestion de la demande et des attributions et la gestion partagée des contingents réservataires.



Le CREHA Ouest est unanimement reconnu comme un acteur clé dans la gestion des politiques locales de l'habitat.

Merci pour votre confiance !

Infographie @CREHA Ouest - 2025



Feuille de route du CREHA Ouest

2024>>2028

3 séminaires stratégiques au S1 2024

- **16 février à Nantes**: le paysage actuel et l'évolution tendancielle des SI
- **28 mars à Rennes**: l'identification des périmètres et projets pertinents
- **17 avril en Vendée**: la construction d'une macro feuille de route 2024-2028

Instance: Membres du Bureau + Brest Métropole + Le Mans Métropole + Action Logement

- Travail de macro-planification et de macro-chiffrage
- Présentation au CA CREHA Ouest le 11 septembre
- Echanges programmés avec GIP-SNE, avec éditeur(s)
- Concertation des principaux partenaires à l'automne
- Validation CA CREHA Ouest le 13 décembre

Périmètre retenu :

▲ **DEMANDEURS** : raison d'être du CREHA Ouest, il est fondamental de (re)questionner notre communication et notre capacité d'information ;



▲ **PARTENAIRES** : notre outil partenarial doit demeurer au service de la diversité des acteurs et de leurs besoins respectifs ;

▲ **METIERS** : importance d'une adéquation des outils et services proposés avec l'évolution actuelle (et future) des métiers chez les acteurs ;

○ **PERFORMANCE** : principalement celle des **outils** (existants et futurs) proposés



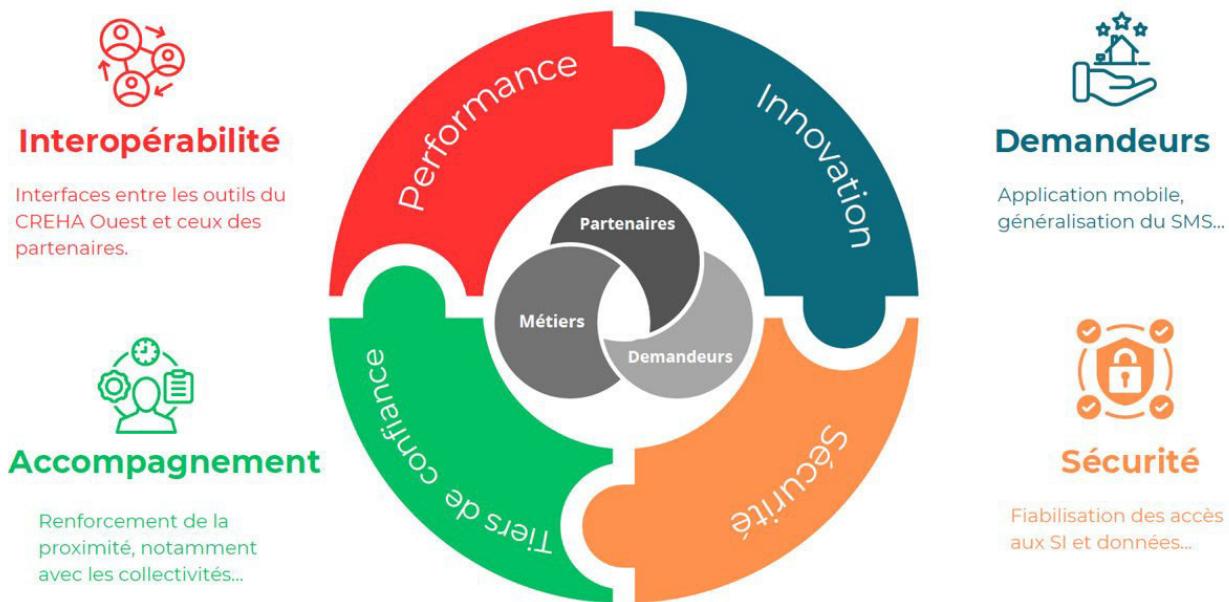
○ **INNOVATION** : capacité du CREHA Ouest à **garder un temps d'avance et à initier des démarches** avec et pour ses partenaires et en direction des demandeurs

○ **SECURITE** : unanimité sur la priorité à donner à la **protection des SI et données**

○ **TIERS DE CONFIANCE** : la neutralité, la fiabilité et la transparence des outils réaffirmées comme **gage de confiance** avec un accompagnement renforcé



CREHA Ouest 2024 ➤ 2028



3 chantiers (et 12 actions) proposés :

- INTEROPERABILITE** : Développer, dans les FDLS et les autres outils, des (formats) interfaces (API, Webservices) avec les outils spécifiques des acteurs.
Ex : lien Imhoweb – CRM bailleur, indicateurs de peuplement en CAL...
- QUALIFICATION OFFRE** : Développer, dans IMHOWEB ou sur une plateforme interfacée, une véritable qualification de l'offre LLS.
Ex : location active, indicateurs de fragilité...
- NATIONALISATION** : Utiliser le projet de nationalisation du numéro unique de demande (NNU) pour simplifier et fiabiliser les données du Demandeur (impôts, caf...) via les services numériques mis en place par l'Etat (FranceConnect, API DGFIP...) ; chantier conditionnel à la décision de l'Etat.

Actions structurantes à mener sur plusieurs années, 2025>2028



(3 chantiers) et 12 actions proposés :

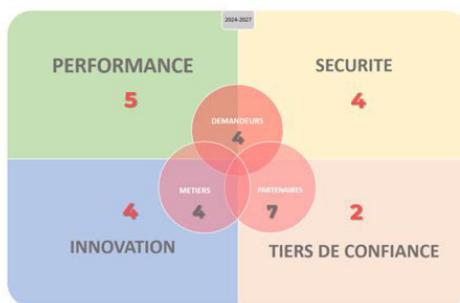
Axe	Actions
PERFORMANCE	<ul style="list-style-type: none"> - Application mobile DEMANDEUR - Mieux exploiter la donnée FDLS (BI) - OA : améliorer la périodicité des données - OA : enrichir la plateforme (nouvelles thématiques dont ACCESSION)
INNOVATION	<ul style="list-style-type: none"> - Développer/promouvoir le SMS DEMANDEUR (FDLS, appli) - Meilleure prise en compte des DEMANDEURS étrangers
SECURITE	<ul style="list-style-type: none"> - S'assurer du niveau de garantie avec EDITEUR-HEBERGEUR - Vérifier et suivre la pertinence des accès FDLS - Fiabiliser et sécuriser les interfaces - Procéder à un audit global de sécurité des données
TIERS DE CONFIANCE	<ul style="list-style-type: none"> - Réaffirmer la proximité avec les collectivités (accompagnement) - OA : étudier la portabilité sur d'autres territoires

Actions d'ampleurs variables à mener sur plusieurs années, de 2024 à 2027



En synthèse :

3 chantiers & 12 actions



Hypothèse chiffrage financier : 500 K€ environ sur 4 ans

Soit un coût moyen au LLS de 1,12 €, une quote-part partenaire moyenne de 2,48 K€
Objectif : pérenniser l'enveloppe R&D annuelle (100-150 K€)

