



CINQUIEME CHAMBRE

S2021-1314-1

PREMIERE SECTION

OBSERVATIONS DEFINITIVES

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

ACTION LOGEMENT : UN PREMIER BILAN DE LA RÉFORME

Exercices 2017-2020

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 03 06 2021.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	6
ORIENTATIONS PROPOSEES	12
INTRODUCTION.....	14
PREMIERE PARTIE : UN MODELE DE GOUVERNANCE ET D'ORGANISATION A STABILISER DANS LA TRANSPARENCE.....	17
1 UN GROUPE UNIFIE APRES LA REFORME MAIS UN RESEAU TOUJOURS DISPERSÉ	17
1.1 ALG, association « loi de 1901 » et actionnaire unique	18
1.2 ALS, société par actions simplifiée, collecteur et prestataire de services financiers	18
1.3 ALI, holding immobilière	21
1.4 L'AFL et l'APAGL, opérateurs de mixité urbaine et de sécurisation locative	22
2 UN GROUPE DONT LA GOUVERNANCE SUBIT DE FORTES CONTRAINTES	23
2.1 Une pratique peu transparente de la gestion paritaire	23
2.2 Une relation non stabilisée avec l'État	25
2.3 Un difficile pilotage du Groupe par l'actionnaire unique	27
2.3.1 Un équilibre incertain entre stratégie d'intégration et principe d'autonomie des filiales	27
2.3.2 Un renforcement progressif des outils de pilotage qui n'a pas mis fin à la tension entre les deux modèles et les deux logiques	28
3 UNE ASSISE TERRITORIALE A CONFORTER	31
3.1 Un réseau territorial développé	31
3.2 Une organisation qui distingue des fonctions politiques et techniques.....	32
3.3 Une modification sensible de l'organisation territoriale depuis 2017.....	33
3.4 Des difficultés persistantes d'ancrage territorial	34
3.4.1 Des relations peu lisibles entre les composantes territoriales	34
3.4.2 Une appréciation parfois critique des acteurs locaux : concentration de la décision et défaut de concertation	35
3.4.3 ALI, une entité peu visible au plan local.....	36
DEUXIEME PARTIE : UNE SITUATION FINANCIERE A GERER DE FAÇON PLUS EFFICIENTE	38
1 UNE SITUATION FINANCIERE LONGTEMPS CONFORTABLE	38
1.1 Des excédents historiques, alimentés par les activités immobilières, en partie résorbés par un accroissement récent d'activité	38
1.2 Une trésorerie longtemps surabondante mais désormais en réduction	40
1.3 Au terme de l'année 2020, une situation financière normalisée mais des perspectives tendues	42

2	UNE REDUCTION DES COUTS DE FONCTIONNEMENT NON ENCORE ASSUREE	43
2.1	Un objectif de la réforme, un engagement du groupe	43
2.2	Une organisation ad hoc mise en place pour conduire la réduction des coûts mais des résultats peu visibles.....	44
3	UNE GESTION ENCORE EN RECHERCHE D’EFFICIENCE.....	48
3.1	Un contrôle interne en déploiement	48
3.2	Des ressources humaines à mieux piloter	51
3.2.1	Une gestion des ressources humaine soumise à de fortes contraintes.....	51
3.2.2	Un cadre de rémunération précis à respecter rigoureusement.....	53
3.2.3	Une gestion volontariste des emplois et des parcours professionnels.....	56
3.3	Une gestion des achats à renforcer	58
3.3.1	Une organisation instable.....	58
3.3.2	Politique d’achat et sécurité des procédures : des retards lentement comblés	59
3.3.3	Une faible maîtrise des risques de la commande publique.....	60
3.4	La dispersion des systèmes d’information : une faiblesse initiale lentement corrigée.....	61
3.4.1	Une contrainte sous-estimée lors de la réforme	61
3.4.2	Des chantiers qui se prolongent et des coûts difficilement maîtrisés.....	63
	TROISIEME PARTIE : DES MISSIONS DE COLLECTE ET D’EMPLOI DE LA PEEC A MIEUX RETRACER EN LIEN AVEC UN MODELE ECONOMIQUE REMIS EN CAUSE	65
1	DES ORIENTATIONS PERENNES, UN CADRE CONVENTIONNEL INSTABLE.....	65
1.1	Des principes stables, un volume en baisse.....	65
1.2	Un cadre conventionnel instable	67
2	UNE UNIFICATION DE LA COLLECTE DE LA PEEC QUI A TARDE A PRODUIRE LES AVANTAGES ATTENDUS	68
2.1	Une collecte unifiée, des ressources de diverse nature	68
2.2	Les ambiguïtés entretenues de la notion de « <i>ressources Peec</i> »	70
2.3	L’évolution de la collecte : une perte de substance.....	71
2.4	Une efficacité de la collecte en progrès mais encore limitée	73
3	LA DISTRIBUTION DE LA PEEC ET L’ACTION IMMOBILIERE.....	77
3.1	Les emplois « personnes physiques » : prêts et subventions aux salariés.....	77
3.1.1	Un ensemble d’aides d’ampleur très inégale.....	77
3.1.2	Une exécution inégale, meilleure pour les dispositifs de subvention.....	79
3.1.3	Une orientation sociale accélérée par la crise sanitaire	80
3.2	Les emplois « personnes morales » : prêts, subventions et dotations en fonds propres à des opérateurs	81
3.2.1	Une prédominance des prêts	81
3.2.2	Des objectifs quantitatifs globalement atteints.....	82
3.5	La contribution de la Peec aux politiques publiques nationales.....	83
3.5.1	Un compromis ancien entre le 1 % et l’État, source de tensions	83

3.5.2 La contribution à la rénovation urbaine	85
3.6 L'activité immobilière d'Action Logement, un rôle central dans l'offre et la production de logements	87
3.6.1 Des objectifs de production élevés et globalement atteints.....	87
3.6.2 Des dividendes en forte croissance et des apports en fonds propres concentrés sur le logement intermédiaire.....	88
3.6.3 Le parc de logement intermédiaire : un périmètre à préciser	89
4 LE GROUPE DOIT MIEUX RENDRE COMPTE DE L'EXECUTION DE SES MISSIONS	90
4.1 Un dispositif de suivi à améliorer	90
4.2 Une évaluation prévue mais non réalisée	93
5 LE PLAN D'INVESTISSEMENT VOLONTAIRE : UNE REORIENTATION DU MODELE HISTORIQUE DE LA PEEC	96
5.1 Une initiative unilatérale d'Action Logement endossée par l'État	96
5.2 Une offre peu articulée avec les politiques existantes et redéfinie face à la crise de 2020.....	97
5.3 Une mise en œuvre inégale du PIV	102
5.4 Un plan dont le financement altère le modèle économique fondé sur la PEEC	103
CONCLUSION	107
ANNEXES	110

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La Cour des comptes, a contrôlé entre 2018 et 2020 les comptes et la gestion d'Action Logement Immobilier (ALI), d'Action Logement Groupe (ALG), d'Action Logement Services (ALS), de l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et de l'association foncière logement (AFL).

La Cinquième chambre de la Cour des comptes, délibérant le 3 juin 2021 a adopté les présentes observations définitives qui actualisent ces contrôles et en présentent une synthèse.

Le contrôle préparatoire à cette synthèse a été notifié par lettre du 6 novembre 2020 à la directrice générale et au président d'Action Logement Groupe ainsi qu'au directeur général et au président, respectivement : d'Action Logement Immobilier, d'Action Logement Services, de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement. Il a été également notifié à la secrétaire générale du ministère de la cohésion des territoires, à la directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature, au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, à la directrice du budget, au directeur général du trésor et à la présidente de l'agence nationale de contrôle du logement social (Ancols).

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus, en présence du contre-rapporteur, avec la directrice générale et le président d'Action Logement Groupe le 4 mars 2021 ainsi qu'avec le directeur général et le président : de l'association foncière logement le 22 février 2021, de l'association pour l'accès aux garanties locatives le 25 février 2021, d'Action Logement Immobilier le 26 février 2021 et d'Action Logement Services le 2 mars 2021.

Lors de sa séance du 10 mars 2021, la chambre a examiné le rapport d'instruction et décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires, le 30 mars 2021, avec une date limite de réponse fixée au 3 mai, aux mêmes destinataires et à l'ancien directeur d'Action Logement Groupe ainsi que l'envoi d'extraits au secrétaire général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et au secrétaire général de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Les présentes observations définitives tiennent compte de l'ensemble des réponses parvenues et des auditions organisées, le 5 mai, avec la direction du budget et l'Ancols, le 19 mai, avec la directrice générale et le président d'Action Logement Groupe, le 20 mai avec l'ancien directeur général d'Action Logement Groupe, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et la direction générale du trésor.

Ont participé au délibéré tenu le 3 juin 2020 sous la présidence de M. Gérard Terrien, président de chambre, MM Hayez, Berthomier, Giannesini, Cabourdin, Champomier, conseillers maître ainsi que MM Bouvier et Brottes, conseillers maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en leur rapport, MM Jean-Michel Champomier, conseiller maître, et Vincent Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire.

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure générale.

Mme Dorothee Chau, greffière, a assuré la préparation de la séance de délibéré et tenu les registres et dossiers

Synthèse

La Cour, à la suite des contrôles d'Action Logement Immobilier (ALI), d'Action Logement Groupe (ALG), d'Action Logement Services (ALS), de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et de l'Association Foncière Logement (AFL), réalisés entre 2018 et 2021, dresse un premier bilan de la réforme, intervenue en octobre 2016 et mise en œuvre depuis janvier 2017, du schéma d'ensemble de l'organisation de la collecte et de l'affectation de la participation des employeurs à l'effort de construction (Peeec).

Adoptée en octobre 2016 par voie d'ordonnance, cette réforme a conduit à la création du groupe Action Logement. Elle a mis fin à une organisation éclatée et insuffisamment contrôlée de la gestion par les partenaires sociaux du prélèvement dit « 1 % logement ». Ce dispositif avait été instauré en 1953 pour remédier à l'insuffisance de logements du fait des destructions de la deuxième guerre mondiale et de l'absence d'une réelle politique en faveur du logement social dans l'entre-deux guerres. Ce prélèvement, établi à 0,45 % depuis 1991, représente aujourd'hui une contribution obligatoire de 1,7 Md€ imposée aux entreprises de plus de 50 salariés.

Les principes de cette réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction, rappelés dans les conventions quinquennales successives, visaient à améliorer l'efficacité générale du dispositif en mutualisant leur effort via le versement de leurs contributions à Action Logement. Étaient également recherchées une plus grande utilité sociale pour faciliter l'accès des salariés à un logement adapté et leur maintien dans ce logement, mais aussi une absence de discrimination dans la distribution de la Peeec entre les diverses personnes morales éligibles. Enfin étaient exigées des contreparties aux financements accordés sous forme de droits de réservation en faveur des salariés et était visé un renforcement du « lien avec les territoires », par le biais des comités régionaux d'Action Logement (CRAL).

Pour la mise en œuvre de ces principes, plusieurs objectifs étaient fixés. S'agissant de la gouvernance et de l'organisation du groupe, il s'agissait de mettre fin à la concurrence entre les comités interprofessionnels du logement (Cil) et d'articuler gouvernance paritaire nationale et dialogue social territorial. Si le premier a été pleinement atteint, le second ne l'est encore que partiellement.

D'autres objectifs concernaient plus directement la gestion financière et opérationnelle du groupe. Il s'agissait de réduire les frais de fonctionnement du réseau, de garantir un traitement équitable aux entreprises assujetties et de favoriser une plus grande transparence dans les critères de distribution des emplois et enfin de mobiliser les filiales de logement social pour produire une offre de logements abordables.

Plus de quatre ans après la constitution du groupe, l'ampleur d'une réduction des coûts de 10 % ne peut être confirmée et un bilan devra être fait à l'issue de la convention quinquennale 2018-2022. En matière de financements, si le groupe s'efforce de respecter l'équité de leur distribution, il devrait en rendre compte de manière plus précise. Enfin, la mobilisation des filiales semble satisfaisante au regard du volume atteint de production de logements, mais le

caractère abordable de ces derniers doit encore être confirmé comme l'atteste l'avenant du 15 février 2021 à la convention quinquennale précitée¹.

Une gouvernance et une organisation à stabiliser

L'ordonnance de 2016 a regroupé les fonctions des 21 comités interprofessionnels du logement au sein de deux sociétés anonymes contrôlées par un actionnaire unique au statut associatif, Action Logement Groupe (ALG). La mission de collecte et d'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction incombe à la société Action Logement Services (ALS). Cette société de financement emploie près de 90 % des effectifs du nouveau groupe, hors filiales d'Action Logement Immobilier (ALI). Cet ensemble représente environ 2 800 salariés, dont près de 2 700 pour ALS.

Il revient à Action Logement Immobilier de gérer le patrimoine immobilier constitué au fil du temps par les Cil. Cette société contrôle plus de cinquante filiales possédant près d'un million de logements, soit près d'un quart du patrimoine national de logements sociaux.

Le nouveau groupe est complété en outre par deux associations préexistantes, spécialisée l'une dans l'octroi de garanties locatives, l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et l'autre dans la construction de logements en zone de rénovation urbaine, l'Association Foncière Logement (AFL).

Disparition progressive des Cil, resserrement des implantations territoriales sous la responsabilité des directions régionales d'ALS, devenue l'unique collecteur et distributeur de la Peec, la mise en cohérence des actions a été faite et la concurrence, inutile, a disparu.

En revanche, la gestion du paritarisme et l'articulation entre les échelons nationaux et les structures territoriales se sont avérées plus délicates.

Fondée sur le principe paritaire, depuis l'origine, la gouvernance des structures d'Action Logement n'a pas réussi à trouver un équilibre stable entre autonomie nécessaire des composantes du groupe et pilotage efficace de l'ensemble. Cette faiblesse a été à l'origine depuis 2016 de fréquents changements de responsables et de plusieurs crises de gouvernance, préjudiciables en termes d'image à l'action du groupe.

Les pouvoirs de l'actionnaire unique, ALG, que la loi charge d'assurer la cohérence du groupe et sa soutenabilité financière, restent aujourd'hui encore limités. Cela résulte de l'absence stricte de possibilité de cumul des mandats de ses dirigeants et de l'impossibilité de choisir les administrateurs siégeant au sein des conseils d'administration des filiales, faculté laissée aux organisations syndicales. Cette pratique a eu pour conséquence de faire apparaître des divergences entre les orientations stratégiques fixées par la structure faîtière et leur mise en œuvre par les filiales.

Ces difficultés ont conduit la direction d'ALG à prendre des initiatives de « recentrage », quitte à s'écarter de la lettre des dispositions fondatrices. Des agencements complexes de liens hiérarchiques et fonctionnels ont été organisés pour articuler les fonctions de gestion entre chaque entité et le groupe. Ces liens freinent l'efficacité du pilotage général sans pour autant permettre l'autonomie des filiales.

¹ Cf. annexe n°4.

Ce manque de clarté dans l'organisation affecte aussi bien la gestion des ressources humaines, des systèmes d'information, de la commande publique, de l'audit interne que les relations entre le siège d'ALG et les directions régionales.

Une instance de gouvernance informelle, la « *réunion des confédéraux* », regroupe, en présence du directeur général du groupe, les responsables confédéraux chargés des questions de logement au sein des organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Réunie en amont du conseil d'administration, elle joue un rôle déterminant sans que ses décisions soient communiquées aux représentants de l'État alors pourtant qu'ils demeurent les garants de la bonne mise en œuvre de la réforme. Sans remettre en cause ces besoins d'une coordination informelle à laquelle les partenaires sociaux sont attachés, il importe de veiller à ce que cette pratique n'enlève pas ses prérogatives légales au conseil d'administration.

Outre leur exclusion de cette instance, les commissaires du gouvernement représentant l'État disposent de pouvoirs limités : leur droit de veto est très encadré ; ils sont absents des comités spécialisés placés auprès des conseils d'administration et ne disposent pas en toute transparence des éléments d'information nécessaires.

En matière territoriale, l'organisation du groupe est faite d'une part, par le biais des filiales immobilières d'ALI et d'autre part par les services locaux d'ALS et les comités régionaux d'Action Logement, dans plus de 160 implantations. Ces deux réseaux font l'objet d'une restructuration lente et complexe, non encore achevée, ce qui ne permet pas à Action Logement d'atteindre l'objectif de proximité territoriale qu'il s'est fixé. Le groupe le reconnaît d'ailleurs implicitement puisqu'il a encore en 2021 la stratégie d'un nouveau rapprochement avec les collectivités territoriales.

Il importe que les relations entre les diverses composantes territoriales du groupe - directions régionales d'ALS et implantations de proximité, centres de service partagés, comités régionaux, délégués territoriaux d'ALI - soient simplifiées. Ainsi, son action pourra être déclinée plus efficacement au plan territorial, en lien avec les acteurs locaux du logement et en sollicitant moins ses organes nationaux.

Une gestion financière et opérationnelle à rendre plus efficiente

Depuis 2016, la situation financière du groupe est caractérisée par des résultats excédentaires, pour un chiffre d'affaires d'environ 8,8 Md€ en 2020 et un bilan en croissance continue. Cela s'explique en partie par la sous-exécution des objectifs d'emploi de la Peec fixés dans les conventions quinquennales. Cette situation doit cependant être analysée avec prudence et en tenant compte des différentes contraintes légales. En effet, les agrégats financiers des comptes consolidés ne permettent pas, à eux seuls, de déterminer les marges réelles d'action du groupe ni ses capacités effectives à contribuer aux politiques publiques à la demande de l'État.

Objectif majeur de la réforme de 2016, la réduction de 10 % des frais de fonctionnement à laquelle le groupe s'est engagé envers l'État marque un effort significatif qui pèse pour la plus grande part sur ALS au regard de la taille de cette société. La baisse a été plus lente que prévu et à la fin de 2020, des doutes subsistaient sur la capacité du groupe à tenir son engagement. Parmi les causes de ce retard, on relève, en dépit d'une réduction non négligeable des effectifs, la difficulté de maîtriser la masse salariale et l'organisation dispersée de la commande publique. Le projet de création au sein du groupe d'une « *filiale achats* », couvrant toutes les filiales immobilières, permettrait, en mutualisant les bonnes pratiques, de mieux maîtriser les coûts de fonctionnement.

Pour garantir un traitement équitable aux entreprises assujetties et favoriser une plus grande transparence dans les critères de distribution des emplois, il importe de disposer en amont d'une fine connaissance de l'activité des différentes entités du groupe. Or, en raison des retards majeurs dans la mise en place d'un système d'information unique et performant, ALS n'a pas encore la capacité suffisante pour assurer dans de bonnes conditions ses fonctions financières et de service aux entreprises et aux salariés, ni non plus pour satisfaire à ses obligations envers l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) et l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols).

Les dispositifs de contrôle interne, mis en place avec retard, sont toujours en cours de déploiement.

S'agissant du respect des principes de non-discrimination et de prévention des conflits d'intérêt dans la distribution des emplois de la Peec, en 2019, les filiales d'Action Logement immobilier concentraient encore 45 % des financements d'ALS pour 31 % seulement des agréments, sans qu'une explication puisse être donnée. Des données plus complètes restent en attente afin d'avoir une appréciation précise du respect du principe de non-discrimination.

Enfin, au moins dans les premiers mois de fonctionnement du groupe, il a été difficile de mobiliser les filiales de logement social confrontées à la mise en œuvre de feuilles de route fixées par le siège de façon à la fois irréaliste et non concertée. Ces difficultés paraissent aujourd'hui surmontées, les objectifs de production annuels ayant été revus et fixés après concertation.

Une mise en œuvre complexe de la Peec et de ses emplois

La Peec est un prélèvement obligatoire libératoire d'une obligation de faire, assis sur la masse salariale et ayant la nature d'une taxe affectée. Sa collecte et son emploi sont régis par des conventions quinquennales entre l'État et Action Logement qui visent à fournir à cette dernière un cadre stable et cohérent à moyen terme. Mais la pratique est autre et elle se caractérise par une instabilité marquée. Ainsi, la convention 2015-2019 a été interrompue en 2017 par la réforme de 2016 et la convention 2018-2022 a été sensiblement modifiée en 2019 et en 2021.

Le groupe a mis en place un suivi d'exécution de la convention quinquennale mais il répond mal aux exigences de celle-ci. En effet, le suivi, uniquement quantitatif, retient des indicateurs de coûts sommaires alors que les indicateurs d'utilité sociale, pourtant prévus depuis 2014, restent encore très limités.

La mutualisation de l'effort de construction des entreprises devient très relative. En effet, le relèvement par la loi Pacte de mai 2019² des seuils d'assujettissement aux entreprises comptant plus de cinquante salariés a abouti à ce que 80 % des entreprises de plus de dix salariés (représentant 40 % de l'ensemble des salariés) qui constituaient précédemment une part importante des entreprises contributrices, sont désormais extérieures au dispositif.

En outre, le plan d'investissement volontaire (PIV) de 9 Md€ lancé en 2019 par Action Logement en faveur du logement et de la mobilité des salariés et intégré dans la convention quinquennale, retient pour son financement, un recours très majoritaire (2/3) à l'endettement obligataire. Toutes ces évolutions bouleversent le modèle économique historique de la participation des employeurs à l'effort de construction qui reposait sur la prédominance du

² Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

financement par les entreprises. Dans le même temps, la fonction de collecte n'est plus le vecteur principal du contact avec les entreprises, ni le premier moyen de connaître leurs besoins de logement pour les salariés.

Le PIV a été déployé rapidement à l'automne 2019 mais sa mise en œuvre a été inégale et globalement décevante, en partie seulement en raison de la crise sanitaire. La signature en février 2021 d'un avenant à la convention quinquennale destiné à le redéployer pour accompagner le plan de relance de l'économie lancé par l'État est destinée à corriger ces faiblesses d'exécution.

Des scénarios d'évolution d'Action Logement

Plus de quatre ans après la réforme de 2016-2017 et dans un contexte de tensions entre l'État et la direction du groupe, la question d'une adaptation des structures et du fonctionnement d'Action Logement demeure ouverte. Ainsi en témoignent les négociations engagées entre l'État et le groupe à l'automne 2020 et non achevées à la date de publication du présent rapport. Éclairées par divers travaux des organismes de contrôle et d'inspection, ces négociations concernent la gouvernance mais aussi la collecte, l'emploi et la gestion financière de la Peec. Elles n'ont pas manifestement pas vocation à déboucher à court terme sur une nouvelle réforme générale mais à permettre des adaptations pour que le groupe s'associe le plus efficacement possible aux politiques publiques.

Au terme de ses travaux qui mettent en lumière que la réforme de 2016 n'a pas atteint, dans sa mise en œuvre, tous ses objectifs, la Cour considère que les perspectives d'une évolution nécessaire du groupe Action Logement doivent être approchées en termes de scénarios incluant des modifications d'ampleur très différente.

Le premier scénario, privilégié par la nouvelle équipe de direction du groupe et le ministre chargé du logement, consisterait à adapter les structures d'Action Logement sans les bouleverser, en clarifiant le modèle de gouvernance et l'équilibre des pouvoirs entre le siège et les filiales.

Le deuxième scénario conduirait, comme cela a été envisagé au moins un temps par le ministère de l'économie et des finances, à recentrer ALS sur ses missions de service aux salariés, en séparant strictement celles-ci de celles visant à contribuer aux politiques publiques. Sa mise en œuvre pourrait s'accompagner d'un transfert à l'État des fonctions de collecte de la Peec et du dépôt de tout ou partie de la trésorerie sur un compte au Trésor.

Le troisième scénario mettrait fin à l'unité du groupe ; il consisterait à créer deux sociétés indépendantes : ALS, se consacrant exclusivement à l'aide au logement des salariés, et ALI, se tournant vers le secteur bancaire pour financer ses activités sans bénéficier de dotations en fonds propres.

Enfin, le dernier scénario, plus radical, consisterait à supprimer la Peec, à transformer ALI en groupe immobilier autonome et à réintégrer dans le budget de l'État le financement des politiques nationales aujourd'hui assumé par Action Logement.

Sans préjuger des résultats de la négociation en cours, ni sous-estimer les engagements de l'équipe de direction d'Action Logement, la Cour privilégierait le deuxième scénario. Toutefois, elle estime qu'un choix définitif en ce sens peut dépendre des résultats observés en 2021.

La Cour se propose, sans exclure aucun scénario, d'établir un nouveau rapport et de le présenter au Parlement en 2023 dans lequel elle viserait à établir un bilan définitif de la réforme de 2016 et de la mise en œuvre des engagements pris par le groupe comme de celle de ses propres recommandations contenues dans le présent rapport.

Orientations proposées

Première orientation : améliorer la gouvernance et l'organisation du groupe Action Logement

1. *en développant le rôle des commissaires du gouvernement, avec une extension des catégories de décisions pouvant faire l'objet d'un veto et une garantie de transparence quant aux décisions prises dans le cadre de la « réunion des confédéraux » dans l'hypothèse où cette réunion serait formalisée et son champ de compétence précisé (DHUP, ALG).*
2. *en adoptant le décret d'application de la loi Élan supprimant l'interdiction de cumul des mandats tout en veillant, dans la déclinaison concrète de cet assouplissement, à assurer le respect du principe de non-discrimination (DHUP).*
3. *en poursuivant la structuration de l'organisation régionale d'ALS, avec une réduction du nombre d'implantations des directions régionales conforme à l'objectif-cible et un développement des responsabilités confiées à ces directions afin de rendre le groupe plus réactif localement et de promouvoir une coopération plus étroite avec les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales (ALG).*

Deuxième orientation : mieux assurer la maîtrise et l'efficience de sa gestion

4. *en supprimant les fonds consacrés à la Peec agricole (Peac) et à la Peec supplémentaire (Pseec) au profit d'un suivi analytique de ces contributions et de leurs emplois (ALG, ALS, DHUP, MAA).*
5. *en validant par décret, sur la base d'une expertise juridique concertée, la possibilité statutaire pour ALI de procéder à des opérations de financement avec les entités sur lesquelles elle exerce un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce (ALG, ALI, DHUP).*

Troisième orientation : renforcer la transparence et l'information du public sur l'utilisation de la ressource Peec

6. *en contrôlant la valeur économique des investissements réalisés par les entreprises pour le logement de leurs salariés en lieu et place du versement d'une contribution (ALG, Ancols).*
7. *en adoptant des méthodes de mesure et d'analyse de la Peec distinguant les ressources brutes des ressources définitives les prêts des subventions (Ancols)*
8. *en ouvrant à l'Ancols un accès aux données de recouvrement de la Peec et d'investissement direct des entreprises afin de mesurer l'évasion ou la fraude et en renforçant le contrôle par l'Agence du respect effectif du principe de non-discrimination dans la répartition des emplois de la Peec (ALG, ALS, Ancols).*
9. *en mettant en place le tableau de bord d'utilité sociale prévu à la convention quinquennale et en ouvrant le comité d'évaluation à davantage d'expertises extérieures (ALG).*

10. *en mettant en place la comptabilité analytique prévue à la convention quinquennale (ALG).*

Quatrième orientation : accroître la cohérence entre les mesures financées par la Peec et les mesures comparables financées par d'autres sources

11. *en identifiant toutes les possibilités de cumul entre les mesures du plan d'investissement volontaire et d'autres aides comparables (DHUP, DB).*

12. *en poursuivant avec les parties intéressées (État, Anah) les discussions nécessaires à une mise en cohérence d'ensemble (DHUP, DB ; DGT, ALG).*

Introduction

Depuis sa création en 2016, le groupe Action Logement est chargé de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) afin de faciliter le logement des salariés du secteur privé. Instituée en 1953, la Peec, parfois qualifiée de *contribution volontaire obligatoire*³, initialement fixée à 1 % de la masse salariale, est, depuis 1991, à 0,45 %.

Action Logement est également un financeur de la mise en œuvre de la politique publique du renouvellement urbain et des politiques locales de l'habitat en lien avec les collectivités territoriales. Il exerce sa mission en finançant au profit des salariés la construction et la réhabilitation de logements sociaux, l'aide à l'accession sociale à la propriété, des aides financières et des garanties locatives.

Le patrimoine d'Action Logement s'élève à plus d'un million de logements et ses réservations de logements permettent chaque année de loger plus de 70 000 ménages salariés.

La réforme de la Peec en 2016 : l'aboutissement d'une succession de réformes

Le dispositif de participation des employeurs à l'effort de construction a été créé en 1953. À partir de 1997, sa gestion, placée depuis l'origine sous la responsabilité des partenaires sociaux, a reposé sur l'Union des entreprises pour le logement (UESL). Cet organisme central fédérait de nombreux comités interprofessionnels du logement (Cil) chargés de collecter la ressource et de l'employer. L'Association foncière logement (AFL) à partir de 2002, l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) à partir de 2005, ainsi qu'Action Logement formation (ALF), ont complété ce dispositif⁴. En 2009, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi Molle) a permis de réduire le nombre des Cil et de mieux les encadrer⁵.

En 2014, en dépit des avancées de la loi Alur⁶, les partenaires sociaux ont constaté la persistance de plusieurs difficultés d'organisation, en particulier l'échec de la mise en place des conférences territoriales de bassins d'emploi et l'implication insuffisante des Cil dans le traitement social de la garantie des risques locatifs (GRL).

À l'issue d'un long processus de concertation, ils ont adopté, en avril 2015, un projet de réforme qui visait cinq principaux objectifs : mettre fin à une concurrence stérile entre les Cil ; réduire durablement les frais de fonctionnement du réseau ; garantir un traitement équitable aux entreprises assujetties et favoriser une plus grande transparence dans les critères de distribution des emplois ; mobiliser les filiales de logement social pour produire une offre de logements abordable ; articuler la gouvernance paritaire nationale et un dialogue social territorial. En raison de l'urgence et de la complexité du projet, le Parlement a adopté la loi n° 2016-719 du 1^{er} juin 2016 habilitant le gouvernement à adopter par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la Peec et la distribution des emplois de cette participation.

³ Cf. Annexe n°2.

⁴ Le nom « Action Logement » a été adopté en 2010 pour désigner cet ensemble.

⁵ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

L'ordonnance du 20 octobre 2016 a ainsi supprimé les 21 CIL répartis sur le territoire ainsi que l'UESL au profit de trois entités spécialisées à compétence nationale : Action Logement Groupe (ALG) ; Action Logement Immobilier (ALI) et Action Logement Services (ALS). La gouvernance de ce groupe reste fondée sur le paritarisme, appliqué au niveau de chaque entité⁷. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Élan) a inclus dans ce groupe l'AFL et l'APAGL.

Les conditions de mise en œuvre de la réforme

La gestion de la Peec est encadrée par des conventions quinquennales conclues avec l'État. L'activité du nouveau groupe a ainsi été régie d'abord par la convention 2015-2019, en vigueur lors de la réforme, puis par une nouvelle convention couvrant les années 2018-2022, modifiée en 2019 en raison du plan d'investissement volontaire, puis en 2021 en raison de l'évolution de ce plan après la crise née de l'épidémie de Covid-19.

Le contexte du contrôle de la Cour des comptes

Avant la réforme initiée par l'ordonnance n°2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la Peec, la Cour des comptes avait appelé dans plusieurs de ses contrôles et publications à une refonte d'envergure de la gestion du 1 % logement.

En 2006 déjà, elle avait relevé le coût élevé d'une gestion dispersée entre des collecteurs trop nombreux, le risque de confusion des missions et de conflits d'intérêt lié à la composition des instances dirigeantes, l'insuffisance des contrôles, l'absence de débat au Parlement sur l'utilisation des crédits affectés à la politique du logement et l'absence d'évaluation de l'emploi des fonds de la Peec. En 2009, elle constatait que ces dysfonctionnements avaient, pour la plupart, perduré. En 2013, reconnaissant les progrès apportés dans le cadre de la loi Molle, elle relevait toutefois que la logique des regroupements réalisés n'était pas claire, qu'aucun acteur ne connaissait la distribution régionale de la collecte de la Peec et de ses emplois et que l'efficacité de ces derniers n'était toujours pas évaluée⁸.

Plus récemment, la Cour a contrôlé les comptes et la gestion de l'APAGL et de l'AFL en 2018, d'ALI en 2019 puis d'ALG et d'ALS en 2020.

Elle a pris à ce titre connaissance des travaux d'autres corps de contrôle et d'inspection relatifs au groupe Action Logement : les deux rapports de l'Ancols portant sur ALG et ALS, de février 2020 ; le rapport public annuel de contrôle 2019 de l'Ancols d'octobre 2020, le rapport de l'Inspection générale des finances sur « *la gouvernance du groupe Action Logement et son impact sur la gestion de ses programmes* », de janvier 2020. Elle en a utilisé, après les avoir validés, certains éléments de fait ou d'analyse. La Cour a également pris connaissance du rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat de novembre 2020 consacré à « *la situation d'Action Logement* ».

⁷ Dans le cadre de ce fonctionnement paritaire, les organisations syndicales représentées au sein des différentes instances sont les suivantes : Medef, CGPME, CFDT, CFE-CGC, CFTC et FO.

⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, « le 1 % logement : une réforme à mi-parcours ».

La présente synthèse qui s'appuie sur l'ensemble des travaux de la Cour précités, a fait l'objet à la fin de l'année 2020 d'une enquête spécifique pour actualiser et mettre en cohérence tous ces travaux.

Lors de ses contrôles d'ALI, d'ALG et d'ALS, la Cour a complété ses constats et ses observations, de portée générale et nationale, par une illustration territoriale, celle de la région Auvergne-Rhône-Alpes et de la métropole lyonnaise au regard de l'importance des questions liées au logement et de l'engagement des différents acteurs.

Le présent rapport examine le modèle de gouvernance et d'organisation ainsi que la situation financière et l'exercice des missions de collecte et d'emploi de la Peec du groupe Action Logement :

Un schéma de gouvernance et d'organisation à stabiliser dans la transparence (I) ;

Une situation financière à gérer de façon plus efficiente (II) ;

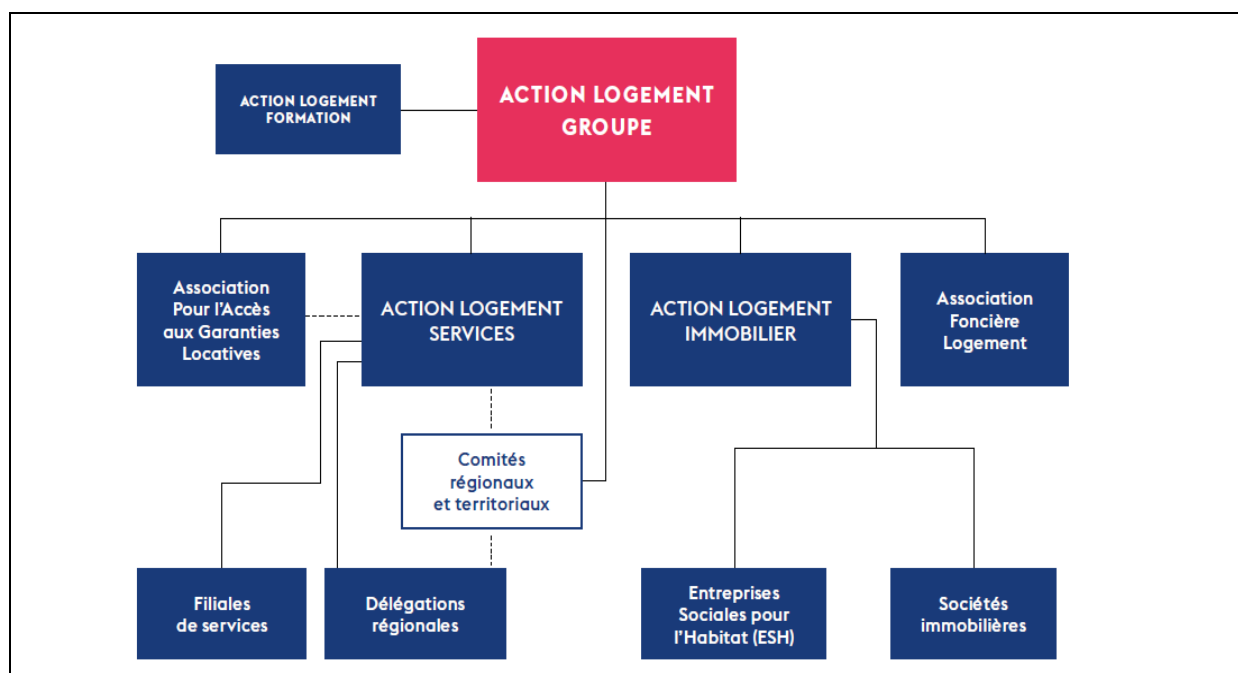
Des missions de collecte et d'emploi de la Peec à mieux retracer en lien avec un modèle économique remis en cause (III).

PREMIERE PARTIE : UN MODELE DE GOUVERNANCE ET D'ORGANISATION A STABILISER DANS LA TRANSPARENCE

1 UN GROUPE UNIFIE APRES LA REFORME MAIS UN RESEAU TOUJOURS DISPERSÉ

La réforme de 2016 a institué un groupe piloté par une structure faîtière, Action Logement Groupe (ALG), incluant deux sociétés anonymes à actionnaire unique, à savoir Action Logement Services (ALS) chargée de la collecte et la distribution des aides et services aux entreprises ainsi qu'Action Logement Immobilier (ALI) qui assure la gestion d'un réseau de sociétés spécialisées. Le groupe inclut également l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et l'Association Foncière Logement (AFL).

Organigramme n° 1 : Le groupe Action Logement



Source : Action Logement

1.1 ALG, association « loi de 1901 » et actionnaire unique

ALG, qui a la fonction d'une structure faîtière en raison de son statut d'actionnaire unique d'ALS et d'ALI, est chargée du pilotage du groupe Action Logement, de la définition de ses orientations stratégiques, de sa communication institutionnelle et de ses relations avec l'État, avec lequel elle conclut les conventions quinquennales relatives aux emplois de la Peec. Au 31 décembre 2020, elle employait 83 personnes, sur un total de 2 806 salariés pour l'ensemble constitué par ALG, ALS et ALI.

Le conseil d'administration de l'association est assisté de cinq comités spécialisés qui délivrent des avis consultatifs sur les sujets de leur compétence : comité d'audit et des risques ; comité des nominations et des rémunérations ; comité stratégique ; comité déontologique ; comité de communication.

Les trois missions principales d'ALG, structure faîtière chargée de définir les orientations stratégiques du groupe

1. Conclusion avec l'État d'une convention quinquennale définissant la nature et les règles d'utilisation des emplois de la Peec : respect du principe de non-discrimination entre les personnes morales éligibles ; octroi de droits de réservation, en contrepartie des financements accordés aux bailleurs, pour loger les salariés ; définition des différents emplois et de leurs caractéristiques ; participation d'Action Logement aux politiques nationales ; engagement de réduction des frais de fonctionnement.
2. Détermination des orientations stratégiques du groupe : objectifs d'emploi de la Peec ; stratégie d'offre du groupe appliquée par ALS ; stratégie patrimoniale et immobilière mise en œuvre par ALI.
3. Définition des conditions d'emploi des ressources du groupe et surveillance de son équilibre financier ; définition de la politique générale de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion.

Source : ordonnance du 21 octobre 2016, dispositions reprises dans les statuts approuvés par le décret du 5 décembre 2016

1.2 ALS, société par actions simplifiée, collecteur et prestataire de services financiers

ALS, société anonyme à actionnaire unique (Sasu), a pour objet le financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés.

Les six missions d’Action Logement Services

1. Assurer la collecte de la Peec.
2. Distribuer les emplois de cette participation, en application de la convention quinquennale et des directives d’ALG, et en cohérence avec les politiques locales de l’habitat. À ce titre, la société peut effectuer des opérations de crédit, attribuer de subventions, ainsi qu’acquérir ou souscrire des participations.
3. Assurer une concertation avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétents en matière d’habitat, les départements et les régions, afin de permettre une répartition des emplois de la participation en adéquation avec les besoins des territoires.
4. Gérer les fonds réservés à la collecte, le fonds dédié à la gestion des opérations de garantie et celui consacré au financement des investissements et charges nécessaires au fonctionnement du groupe.
5. Verser, le cas échéant, à ALG, ALI ou l’APAGL, des subventions pour le financement des charges et dépenses d’investissement nécessaires à leur fonctionnement.
- 6 Détenir, gérer et céder des participations dans des sociétés intervenant exclusivement dans le domaine du logement et qui ne relèveraient pas d’ALI.

Source : ordonnance du 21 octobre 2016, dispositions reprises dans les statuts approuvés par le décret du 5 décembre 2016

ALS, dans ce cadre, met en œuvre les stratégies et les directives établies par son actionnaire unique, ALG. Son conseil d’administration est également assisté de comité consultatifs spécialisés, à l’image de l’organisation de la structure faîtière. Toutefois n’existent pas de comité stratégique, ni de comité de déontologie, ni de comité de communication. Afin de tenir compte des obligations liées à sa qualité de société de financement, le comité d’audit et des comptes est séparé du comité des risques et il existe un comité des engagements. Enfin le comité des nominations est séparé du comité des rémunérations.

Les effectifs d’ALS sont répartis entre un siège national (19 % de l’effectif total), des centres de services partagés (18 %) et des directions régionales (63 %). A la stabilité des effectifs nationaux, à la baisse significative des effectifs des CSP, s’oppose la progression en valeur relative des effectifs des délégations régionales. Ces dernières représentent la société sur le territoire vis-à-vis des partenaires du groupe, services de l’État ou collectivités locales ; elles gèrent les relations avec les organismes de logement social, ayant vocation à intervenir auprès des offices publics de l’habitat (OPH) et des entreprises sociales de l’habitat (ESH), contrôlées ou non par Action Logement.

ALS occupe une place centrale au sein du groupe Action Logement, tant par les fonctions qui lui sont confiées que par ses effectifs. La société employait en effet 2 670 personnes au 31 décembre 2020 (dont environ 800 cadres), soit 95 % des effectifs de l’ensemble constitué par ALG, ALS et ALI.

Elle détient des participations dans des filiales dont les conseils d’administration sont paritaires, à savoir cinq filiales de services (Ma nouvelle ville⁹, Projimmo conseil, Solendi Expansion, Astria foncier, l’opérateur national de vente (ONV)) et trois filiales ultramarines

⁹ Dénommée antérieurement Ciléo Développement.

qui ont un rôle de « guichet unique » d'Action Logement dans les départements et régions d'outre-mer en matière d'interventions sociales et financières pour l'accès à la propriété, de courtage, ou de gestion locative.

Un difficile respect des obligations liées au statut de société financière d'ALS

En qualité de société de financement¹⁰, ALS est soumise aux règles du code monétaire et financier et doit organiser son contrôle interne¹¹ de manière très rigoureuse en vue d'assurer sa solvabilité et de prévenir les risques de fraude¹², sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Aux termes de l'ordonnance de 2016¹³, la société disposait de dix-huit mois pour se mettre en conformité en matière d'organisation, de politique de rémunération, de gouvernance. À l'issue de ce délai, le taux global de réalisation du programme élaboré par ALS pour répondre à ses obligations était encore inférieur à 50 %, ce qui a conduit l'ACPR, en juillet 2018, à rappeler la société au respect de ses obligations. Presque deux ans plus tard, en mai 2020, l'ACPR exprimait à nouveau son inquiétude, appelant ALS à stabiliser sa gouvernance, à respecter les délais de publication de ses états de *reporting* réglementaire et à renforcer son dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme¹⁴.

ALS estime avoir été soumise à un délai irréaliste et juge, en accord avec ses commissaires aux comptes, que les obligations de conformité ont ralenti l'unification de son système d'information comptable¹⁵.

Les nouvelles exigences imposées à ALS du fait de la supervision exercée par l'ACPR à compter du 30 juin 2018 font mieux ressortir encore l'ampleur des risques encourus jusqu'à la fin de 2016 dans la gestion des Cil. Ils exerçaient la même activité avec un simple statut d'association et en suivant le plan comptable associatif, échappant ainsi à toute régulation.

C'est cette absence de régulation organisée pour les Cil, qui a imposé une mise en conformité d'urgence même si le délai de 18 mois peut être jugé court. Dans le contexte de recours massif à l'endettement que connaît désormais le groupe, il importe que la mise en conformité soit achevée le plus rapidement possible.

¹⁰ Au sens de l'article L. 511-1 du Code Monétaire et Financier une personne morale, autre qu'établissement de crédit, qui effectue à titre de profession habituelle et pour son propre compte des opérations de crédit dans les conditions et limites définies par son agrément. Les statuts d'ALS précisent qu'à l'effet de distribuer les emplois de la PEEC la société peut effectuer des opérations de crédit au profit de personnes morales, en particulier les organismes de logement social et de personnes physiques.

¹¹ Arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

¹² Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

¹³ Article 6-VII.

¹⁴ En particulier le dispositif de maîtrise des risques de probité financière dit de « connaissance client », couramment désigné par l'acronyme anglais KYC, et qui contribue à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

¹⁵ Les CAC estiment qu'un *reporting* unique en lieu et place du reporting par fonds, actuellement en vigueur, faciliterait la mise en conformité.

1.3 ALI, holding immobilière

Comme ALS, ALI est une société par actions simplifiée dont l'associé unique est ALG. Son objet consiste à financer, par l'intermédiaire de ses filiales, des actions dans le domaine du logement, en particulier pour le logement des salariés. À ce titre, ALI peut acquérir, détenir, gérer et céder des participations dans des sociétés immobilières, y compris dans des sociétés de logement social, sur l'ensemble du territoire national. Elle employait 53 personnes au 31 décembre 2020 (hors filiales). Son conseil d'administration est assisté de trois comités consultatifs spécialisés : comité des investissements ; comité des nominations et des rémunérations ; comité de l'audit et des comptes.

À sa création, ALI a reçu, en dévolution légale, les centaines de titres de participation que les Cil avaient accumulés au fil du temps dans des sociétés aux statuts très divers¹⁶, de tailles très disparates et dont un petit nombre seulement avait une valeur financière significative.

Le suivi juridique et comptable de ce portefeuille s'est immédiatement avéré difficile car le système d'information en usage à l'UESL, en dépit de quelques progrès¹⁷, ne permettait pas d'analyser précisément les participations minoritaires. Les services comptables, de contrôle financier et d'audit interne ont donc été renforcés.

Le groupe a également investi dans un nouvel outil de gestion (Leg'AL Participations), afin de disposer d'un référentiel actualisé de toutes les informations liées à la gouvernance de ses filiales et participations.

ALI poursuit depuis sa création un programme de restructuration pour diminuer le nombre de ses filiales de logement social et faire émerger dans chaque région¹⁸ deux filiales de référence, en leur assurant un équilibre financier soutenable et en les dotant de l'ensemble des compétences d'un opérateur de logement : le développement, la maîtrise d'ouvrage, la gestion et la vente.

Outre des sociétés de référence à constituer dans chaque région, ALI s'appuie sur deux groupes d'envergure nationale dont l'activité se concentre sur les zones tendues : I3F, groupe de logement social, et In'Li, groupe de logement intermédiaire créé par fusion de différentes sociétés filiales et fédérant aujourd'hui sous une marque commune cinq sociétés distinctes, In'Li Ile-de-France, In'Li AURA, In'Li PACA, Grand Est et Sud-Ouest.

ALI restructure son réseau *via* des fusions de sociétés, des cessions de participations et des transferts de patrimoine mais exclut toute croissance externe par acquisition de sociétés extérieures. La stratégie de patrimoine qui sous-tend cette réorganisation définit des étapes de regroupement et un schéma cible qui devait être atteint à la fin de 2019.

Cet objectif était ambitieux et la restructuration n'a pas été achevée à cette date. Elle a cependant significativement progressé. Selon un point d'étape présenté au conseil d'administration du 29 janvier 2020, à la date du 9 décembre 2016, avant la dissolution des Cil,

¹⁶ Ces sociétés relevaient de douze régimes juridiques différents.

¹⁷ Faisant suite aux recommandations de la Cour.

¹⁸ Le territoire de référence de l'organisation du groupe est la région administrative, et non un découpage plus pertinent pour le logement comme l'aire urbaine, l'EPCI, le bassin d'emploi. La situation de départ du réseau ne permettait toutefois pas d'engager une rationalisation sur une base plus fine et plus lisible que la région.

737 structures avaient été identifiées. Action Logement avait une participation majoritaire dans 427 d'entre elles. Au 1^{er} juillet 2019, il restait 227 filiales. En outre la restructuration des ESH et des filiales de logement intermédiaire est quasiment achevée. Cette réorganisation, en poids financier, concerne 99 % du bilan d'ALI. La restructuration des nombreuses autres entités périphériques des Cil est largement engagée, 60 % de ces structures ayant été supprimées à la fin 2020. Au total, il est prévu d'aboutir à un « organigramme cible provisoire » de 95 filiales¹⁹ en 2022.

1.4 L'AFL et l'APAGL, opérateurs de mixité urbaine et de sécurisation locative

Le nouveau groupe Action Logement inclut aussi deux entités qui ont été pérennisées : l'Association Foncière Logement (AFL), issue de conventions signées entre l'État et l'UESL, créée en 2002 pour promouvoir la mixité sociale dans les quartiers de la politique de la ville visés par le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) puis par le Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine (NPNRU) ; l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), créée en 2007 au profit des salariés entrant dans le parc locatif privé. L'ordonnance n°2017-52 du 19 janvier 2017 a modifié l'objet de l'AFL et de l'APAGL en l'élargissant, pour la première aux opérations d'accession et aux transactions immobilières, et, pour la seconde, à tout type de dispositif de sécurisation locative.

L'APAGL exerce ses nouvelles missions sans que le décret approuvant ses statuts n'ait été modifié. En revanche, pour l'AFL, l'extension aux opérations d'accession était déjà prévue dans ses statuts révisés en 2019 et approuvés par un décret du 26 juillet 2010. Par ailleurs, la mise en œuvre par l'AFL, prévue par le PIV, d'un programme destiné à lutter contre l'habitat indigne, est inscrite dans les dispositions du projet de loi 4D.

L'AFL, outre sa mission de réalisation de programmes de logements visant à développer la mixité sociale, doit également contribuer, par transfert d'actifs à titre gratuit ou à l'euro symbolique, au financement des régimes de retraites complémentaires obligatoires des salariés du secteur privé. Elle détenait lors de la réforme un patrimoine de 30 000 logements dont les quatre-cinquièmes relevaient du logement conventionné et le reste de la rénovation urbaine.

Pour affermir le transfert de ce patrimoine l'AFL en a transféré en 2017 la nue-propriété aux régimes de retraite Agirc-Arrco tout en conservant l'usufruit jusqu'à l'amortissement des opérations. L'AFL fonctionne aujourd'hui sous statut associatif, comme un « satellite » d'ALG, le groupe exerçant un rôle d'orientation stratégique (feuille de route annuelle, déploiement des investissements, approbation du budget).

Dans son contrôle de l'AFL portant sur les exercices 2013 à 2016, la Cour relevait cependant qu'avec la réforme d'Action Logement le degré d'autonomie de la Foncière, notamment en matière financière, avait diminué par rapport à la situation antérieure. La question pourrait donc se poser de la modification de son statut actuel d'association et d'une intégration formelle au Groupe.

¹⁹ Cf. annexe 1.

L'équipe dirigeante d'Action Logement n'est pas favorable à cette évolution, considérant que les conditions actuelles de l'exercice de son activité par l'AFL ne sont pas différentes de celles d'une filiale, et attachée à ce que l'AFL conserve son statut fiscal spécifique.

Gérant depuis 2017 tout type de dispositif de sécurisation locative, l'APAGL prend une part active au développement et au suivi du dispositif Visale²⁰. Mise en place le 20 janvier 2016 avec l'objectif de couvrir les impayés de loyers supportés par les bailleurs, cette garantie a été progressivement étendue : d'abord réservée aux locataires salariés de plus de 30 ans, elle a été élargie aux jeunes à partir de 18 ans et, au-delà des salariés, aux étudiants.

La réforme d'Action Logement a renforcé le rôle de l'APAGL au sein du Groupe. Cette association est la structure d'ingénierie, de pilotage et d'évaluation des dispositifs de sécurisation locative souhaités par les partenaires sociaux. Elle participe aux discussions entre l'État et ALG sur l'évolution de ces dispositifs. Elle est également le lieu de discussion avec l'État sur l'atteinte des différents objectifs assignés à Visale.

A la lumière des développements qui précèdent, rappelant les circonstances de la création du groupe Action Logement et présentant son organisation générale, l'opportunité de maintenir le rattachement d'ALI à ALG pourrait être discutée.

Plusieurs arguments militeraient en faveur d'une séparation : la spécificité de l'activité d'ALI, holding immobilière, par rapport à celle d'ALS ; l'importance de son patrimoine et la restructuration progressive du réseau de ses filiales ; la nécessité de prévenir tout conflit d'intérêts ; la possibilité, dans la conjoncture économique et financière actuelle, de se tourner vers le secteur bancaire classique ou la Caisse des dépôts sans bénéficier de dotations en fonds propres.

2 UN GROUPE DONT LA GOUVERNANCE SUBIT DE FORTES CONTRAINTES

2.1 Une pratique peu transparente de la gestion paritaire

Le paritarisme est au cœur du fonctionnement du groupe Action Logement. Les cinq entités du groupe sont administrées par un conseil d'administration composé de représentants permanents des organisations d'employeurs et des organisations de salariés, membres de l'association ALG. Le nombre de représentants permanents de chacune de ces deux catégories est fixé à cinq. Le Président, élu par le conseil d'administration, est pris parmi les représentants des organisations d'employeurs, le vice-président parmi les organisations de salariés.

Les réunions des conseils d'administration d'ALG sont précédées d'une réunion regroupant en présence du directeur général les responsables des questions de logement, au

²⁰ La garantie Visale est une caution accordée par Action Logement au locataire qui veut louer un logement.

niveau confédéral, de chaque organisation représentative. Cette volonté de dialogue vise à réduire les divergences avant la réunion des instances officielles. Même si ce type de fonctionnement a été présenté par les organisations représentatives comme inhérent à la gouvernance paritaire, il appelle de sérieuses réserves.

Cette instance de gouvernance qualifiée au sein du groupe de « *réunion des confédéraux* » présente au moins trois inconvénients. Ses décisions n'étant pas communiquées à l'extérieur, la vérification d'éventuels conflits d'intérêt tenant à sa composition n'est pas assurée. L'État, représenté par les commissaires du gouvernement au sein des conseils d'administration d'ALG, d'ALS et d'ALI, est exclu de ses discussions.

Enfin, le conseil d'administration qui au terme des statuts « *détermine les principes de mise en œuvre et veille à l'exécution de l'ensemble des missions que l'objet confère à l'association* », « *arrête le plan stratégique de l'association et de ses filiales* » et « *détermine les orientations stratégiques du groupe* » risque de voir son rôle réduit à celui d'une chambre d'enregistrement ou d'un organe d'exécution. Sa capacité à déterminer effectivement les orientations fixées aux filiales se trouve de fait amoindrie, d'autant que la participation du directeur général d'ALG à la réunion des confédéraux renforce le rôle de cette instance dans la prise de décision.

Une clarification dans la méthode et le fonctionnement du paritarisme semble nécessaire.

Cela passe par une information systématique, destinée aux commissaires du gouvernement, quant aux questions évoquées et aux orientations suggérées dans le cadre de ces réunions des confédéraux. Ce besoin de clarification conduit également à s'interroger sur la justification de la présence du directeur général, qui crée notamment un déséquilibre par rapport aux représentants de l'État. Enfin, si ces réunions devaient être maintenues, elles pourraient faire l'objet d'un document contractuel partagé avec l'État.

Les dirigeants du groupe souhaitent inscrire cette question à l'ordre du jour des discussions engagées avec le gouvernement sur la gouvernance et le fonctionnement d'Action Logement. Ils estiment qu'il convient de « *donner une existence effective* » à cette réunion qui ne deviendrait pas « *un CA bis* » mais prendrait la forme d'un « *conseil d'orientation politique* » permettant de faire converger les confédéraux sur les grands choix politiques, à charge pour le conseil d'administration d'ALG, dont les commissaires du gouvernement sont membres, de « *mettre en œuvre les orientations stratégiques prises en application de ces choix* ».

À ce stade, cette proposition mériterait d'être précisée quant à la transparence des décisions prises par ce conseil d'orientation, à l'articulation avec le conseil d'administration, à l'information des commissaires du gouvernement et à leur association aux décisions prises. Si l'on met de côté la concertation sur les stratégies, menée entre l'Etat et le groupe lors de la signature des conventions quinquennales ou de leurs amendements, il est à craindre que les représentants de l'État au sein du conseil d'administration soient ensuite privés du contrôle du respect de ces stratégies à la suite des « *choix politiques* » faits par les membres du conseil d'orientation.

2.2 Une relation non stabilisée avec l'État

Un cadre contractuel dont l'application peut être compromise par une coordination insuffisante entre les services de l'Etat

L'activité d'Action Logement est encadrée par des conventions quinquennales passées avec l'État pour définir les règles d'emploi de la Peec, les grands axes de sa répartition territoriale, les enveloppes consacrées à chaque emploi ainsi que le niveau des investissements et du fonctionnement des entités du groupe. Aux termes de l'ordonnance de 2016, ALG a pour mission de conclure ces conventions et de veiller à leur mise en œuvre par le groupe.

La contractualisation de la gestion de la Peec, instaurée en 1998, avait été interrompue entre 2009 et 2014 au profit de la voie réglementaire, après consultation toutefois des partenaires sociaux. Sa restauration par la loi Alur en 2014 a été préparée et demandée par un engagement mutuel entre l'État et les partenaires sociaux du 12 novembre 2012, signé à la suite à l'accord national interprofessionnel (ANI) de la même année. Les conventions 2015-2019 puis 2018-2022 se réfèrent à ces accords.

Avoir la charge de préparer et d'endosser la convention quinquennale a conduit ALG à développer une capacité de négociation et une familiarité avec les services administratifs, et surtout le cabinet du ministère chargé du logement. Ce dernier est l'interlocuteur privilégié de l'association faîtière, les ministères économiques et financiers, pourtant signataires des conventions, ayant un rôle moindre. Il s'en suit que les directions d'administration centrale qui nomment les commissaires du gouvernement dans les conseils d'administration ont une connaissance inégale de ces négociations, ce qui a conduit à des incompréhensions lorsque leurs représentants se sont exprimés lors des séances consacrées à la mise en œuvre du PIV²¹.

Les relations État – ALG lors de la préparation du PIV

Le PIV a été négocié au deuxième semestre 2018 entre ALG et le cabinet du ministre chargé du logement, lequel était présent lors de l'annonce du plan à la conférence de presse du 10 janvier 2019 et a participé en personne, fait sans précédent, à la réunion du conseil d'administration d'ALG du 30 janvier 2019 consacrée au PIV.

La direction du budget et la direction générale du trésor ont manifestement appris l'existence du PIV par la presse. Le groupe Action Logement estime pour sa part que les ministres chargés du budget et des finances ont freiné en 2019 et 2020 le déploiement du plan, assertion que la Cour n'a pas pu vérifier, mais qui témoigne d'une relation non satisfaisante avec l'État.

Une telle situation est d'autant plus dommageable que l'avenant à la convention quinquennale a été signé en avril 2019 par le Premier ministre ainsi que par les ministres de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités, ainsi par que le ministre chargé auprès de cette dernière de la ville et du logement.

²¹ Ainsi ALG a pu s'étonner que les commissaires du gouvernement critiquent la mission confiée à l'AFL en matière d'habitat indigne alors que cette mission avait été demandée par l'État lors de la négociation du PIV (Conseil d'administration ALG de janvier 2019).

Toutefois, si la coordination interministérielle a été faible lors de la préparation du PIV, elle a été plus développée lors de la négociation de l'avenant au PIV, signé en 2021 en appui du plan de relance, dans des délais dont l'ensemble des parties concernées soulignent la brièveté.

Une présence trop modeste de l'État dans le fonctionnement du groupe

Trois commissaires du gouvernement sont désignés respectivement par les ministres chargés du logement, de l'économie et du budget. Chacun d'eux peut demander l'inscription d'un ou de plusieurs points à l'ordre du jour. Ils peuvent, conjointement, demander une seconde délibération ou opposer leur veto²².

Au-delà des difficultés liées à la réunion des confédéraux, la communication tardive, voire la non-communication, des documents préparatoires aux conseils d'administration, est fréquemment relevée par les commissaires du gouvernement. À plusieurs reprises des points mis à l'ordre du jour ont dû être repoussés en séance du conseil d'administration, l'État, compte tenu de transmissions tardives, n'ayant pas eu matériellement le temps d'arrêter sa position²³.

Par ailleurs, les règles relatives au droit de veto se sont avérées très contraignantes. Le veto est circonscrit aux questions de respect des orientations générales du groupe, de légalité et d'équilibre financier.

Il ne peut s'exercer sur nombre d'instruments ou de dispositifs pour lesquels des divergences significatives sont possibles avec l'État. C'est le cas de la rénovation énergétique, objet de politique publique sur lequel il importe d'éviter toute concurrence stérile entre les mesures de l'État et celles d'Action Logement, ou encore du dispositif « *Action cœur de ville* », Action Logement n'ayant pas signé la convention-cadre nationale et n'ayant pas intégré une gouvernance partenariale.

Un défaut de transparence était également relevé par les représentants de l'État, dans les travaux du comité des nominations et des rémunérations d'ALG (du comité des rémunérations s'agissant d'ALS). Les travaux de ces comités ne faisaient l'objet que d'une transmission orale aux conseils d'administration, sans diffusion de compte-rendu écrit. Sur ce point la direction d'Action Logement évoquait la nécessité de respecter la confidentialité, argument dont on pouvait en l'espèce contester la pertinence. En réponse à ces remarques, depuis décembre 2020 le groupe transmet un compte rendu écrit aux commissaires du gouvernement.

Il est au demeurant souhaitable que les commissaires du gouvernement puissent assister aux réunions de tous les comités spécialisés constitués au sein de la structure faîtière et de ses filiales.

²² Art. 9.7 des statuts d'ALG. Le veto peut être opposé aux délibérations : compromettant l'équilibre entre les emplois et les ressources des fonds issus de la Peec, la capacité du groupe à tenir ses engagements ou le respect du principe de non-discrimination financiers ; incompatibles avec l'atteinte des objectifs fixés à ALG par l'ordonnance de 2016 ; fixant pour l'association un budget manifestement surévalué ou inadapté au regard de ses missions ; non conformes à la loi, à la réglementation ou à la convention quinquennale.

²³ Cela a concerné par exemple un projet d'investissement dans des résidences dans les Yvelines et dans l'Essonne, ou le financement de la Fondation pour la mémoire de l'esclavage.

2.3 Un difficile pilotage du Groupe par l'actionnaire unique

L'ordonnance de 2016 réformant la Peec présente ALG comme une *holding* classique qui valorise l'autonomie de ses filiales et répond à des exigences légales. La société de financement qu'est ALS doit conserver une marge de manœuvre pour respecter les règles vérifiées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (APCR). De même, le respect du principe de non-discrimination exige une séparation nette entre ALS et ALI, la loi précisant que « *l'existence de liens capitalistiques direct ou indirects entre le groupe Action Logement et les personnes morales bénéficiaires ne peut constituer un critère de sélection qui conduirait à avantager ces personnes morales* » (article L313-17-3 du CCH).

Mais les entités d'Action Logement se présentent dans le même temps comme appartenant à un groupe intégré dirigé par un associé unique investi d'un pouvoir d'orientation stratégique et de surveillance des équilibres, pouvant par-là être tenté de prendre des décisions de gestion à la place des filiales. Au moment de la réforme, certains partisans d'une intégration plus claire et plus forte avaient ainsi suggéré que soit institué un directeur général commun aux trois structures, secondé par des directeurs généraux adjoints à la tête d'ALS et d'ALI.

Ces tensions contribuent à expliquer les « *crises de gouvernance* » qui ont affecté le groupe et les changements qui se sont produits à la tête des différentes sociétés : succession rapide des directeurs généraux à la tête d'ALS, situation peu courante pour une société de financement ; remplacement en juin 2019, finalement remis en cause, du directeur général d'ALG dans une atmosphère de tension avec l'État et de vifs débats entre administrateurs ; nouvelle péripétie, récente, relative au départ du directeur général d'ALG, annoncé puis reporté par le conseil d'administration du 30 juin 2020, pour intervenir finalement en novembre.

Depuis l'adoption de l'ordonnance de 2016, le suivi et le pilotage du groupe par ALG ont évolué, sans que soit pour autant réglée la question de l'équilibre entre les logiques d'intégration et d'autonomie.

2.3.1 Un équilibre incertain entre stratégie d'intégration et principe d'autonomie des filiales

Selon l'ordonnance de 2016 et le statut d'ALG, il revient à l'actionnaire unique d'exercer une fonction de pilotage général, de définition et de suivi des stratégies, de définir les conditions d'emploi des ressources du groupe et de veiller à son équilibre financier, sans ingérence dans les fonctions opérationnelles qui relèvent des filiales.

En ce sens, le directeur général d'ALG n'exerce pas de rôle hiérarchique à l'égard des autres entités du groupe. Certes il lui appartient de proposer au conseil d'administration d'ALG l'agrément préalable requis pour la nomination et la révocation des dirigeants des filiales. Certes il assure une coordination nécessaire en présidant le comité de direction (Codir) réunissant régulièrement les dirigeants des différentes entités composant le groupe. Mais ce Codir ne peut se substituer aux organes de gouvernance existants, dont les attributions sont fixées précisément par les statuts.

Afin de garantir l'autonomie d'action des filiales, ALG, bien qu'associé unique, ne nomme aucun administrateur dans leurs conseils d'administration. C'est aux organisations syndicales que revient cette faculté.

De même, l'ordonnance de 2016, les statuts adoptés par le décret de décembre de la même année, puis une circulaire de gouvernance prise par ALG en janvier 2017, posaient une règle d'interdiction stricte de cumul des mandats ou des fonctions au sein du groupe. Ainsi les représentants titulaires ou suppléants au sein du conseil d'administration d'une des cinq entités composant le groupe (ALG, ALS, ALI, APAGL, AFL) ne pouvaient exercer simultanément un mandat ou une fonction au sein des quatre autres entités, ou encore dans les sociétés sur lesquelles elles exerçaient un contrôle. Ce principe de non cumul s'étendait aussi aux directeurs généraux et aux directeurs généraux délégués.

Ce souci d'autonomie peut être source de difficultés dans le pilotage du groupe.

Fondée sur une volonté de respect de la gestion paritaire, la nomination par les organisations syndicales des membres des conseils d'administration des filiales peut également altérer ce pilotage car les administrateurs d'une même confédération salariale ou patronale siégeant dans les différentes filiales se réunissent en dehors des instances statutaires. Dans ces conditions, lorsque la direction d'ALG souhaitera consulter, faire converger les positions, puis décider, elle devra s'adresser directement aux confédérations, en pratique au responsable logement de chacune d'entre elles, en rendant en quelque sorte formelle la réunion des instances prévues par la loi.

Ce mode de nomination peut entraîner plus généralement des distorsions dans l'« *alignement* » des filiales, en d'autres termes dans le respect par les filiales des orientations stratégiques définies par la structure faîtière.

La direction d'ALG a cité par exemple le peu d'information dont elle a disposé sur la mise en conformité d'ALS au titre de son statut de société de financement, ou encore le non-respect par ALS en 2018 de la réduction des frais de fonctionnement : en attribuant des primes importantes à des salariés, la direction de la filiale s'est alors écartée du cadre imposé par la convention quinquennale, sans que la structure faîtière, garante du respect de ce cadre, ait pu intervenir, faute d'information.

2.3.2 Un renforcement progressif des outils de pilotage qui n'a pas mis fin à la tension entre les deux modèles et les deux logiques

Des améliorations dans le pilotage du groupe par ALG

Certaines adaptations visent directement à améliorer les capacités de gouvernance du groupe.

Les feuilles de route constituent un élément important de pilotage stratégique. La méthode est utilisée dans les différentes entités et aux différents niveaux hiérarchiques. S'agissant des équipes dirigeantes, la feuille de route définissant les objectifs de l'année est adressée au directeur général d'ALG par le président et le vice-président du Conseil d'administration. Les feuilles de route d'ALI, d'ALS, d'AFL et de l'APAGL sont adressées à leurs présidents, vice-présidents et directeurs généraux respectifs par le président, le vice-président et le directeur général d'ALG.

Dans son rapport portant sur ALI, la Cour avait relevé que les feuilles de route établies pour la première année de fonctionnement n'étaient pas réalistes et n'avaient pas été précédées

de la concertation nécessaire. Comme l'avait également noté la Cour, les feuilles de route pour les années suivantes ont été mieux construites et d'une ambition conforme aux possibilités effectives des filiales. Cette approche se retrouve également dans les feuilles de route adressées par ALI à ses propres filiales.

Un autre point concerne l'harmonisation de l'ordre du jour des conseils d'administration. Afin d'assurer la cohérence des actions du Groupe et des travaux des conseils, l'actionnaire unique souhaite valider l'ordre du jour des conseils d'administration et de ses filiales. Une procédure a été mise en place en ce sens à partir de 2020. Les deux directeurs généraux d'ALS et d'ALI ont accepté de conduire leurs sociétés respectives selon ces règles.

Parallèlement à la recherche de la cohérence, les adaptations visent aussi à mutualiser les moyens et à réduire les coûts de fonctionnement.

En matière de ressources humaines, la fonction de DRH du Groupe est assurée par le DRH d'ALG. Son adjoint est par ailleurs DRH d'ALS. Sur le principe, le DRH du groupe est responsable de la politique générale en cette matière et son adjoint de la mise en œuvre opérationnelle. Par ailleurs le DRH d'ALI autorise les recrutements dans les filiales de la holding et pilote l'accompagnement des réorganisations. Chacune de ces filiales d'ALI dispose de sa propre DRH mais des relations régulières sont organisées avec la DRH du Groupe afin de traiter de sujets transversaux tels que la gestion de l'emploi et des compétences.

Dans le même sens, une réorganisation importante est en cours, visant à unifier le système d'information, initialement éclaté entre les différentes entités du Groupe. Ces deux réorganisations, gestion des ressources humaines et système d'information, et leur état d'avancement, seront plus longuement développées *infra*.

S'ajoutent à ces aménagements le resserrement des relations entre les structures territoriales et le siège d'ALG, avec la création de la direction de la gouvernance et des territoires.

Des tensions persistantes

Certaines initiatives de « *recentrage* » prises par la direction d'ALG se sont écartées de la lettre des textes. Il s'agit notamment de la procédure de nomination des équipes dirigeantes des filiales d'ALG. Selon les textes constitutifs, il revient au conseil d'administration d'identifier et de choisir le candidat et de le proposer ensuite à la structure faîtière qui dispose d'un droit de veto. La pratique tend à s'éloigner de ce schéma en l'inversant : l'équipe dirigeante d'ALG procède au choix initial, ce choix est ensuite communiqué au conseil d'administration de la filiale qui peut alors exprimer éventuellement son veto.

De la même façon, la réunion des confédéraux a pu être présentée par la direction générale d'ALG, non seulement comme un outil facilitant le dialogue, réduisant les divergences avant la réunion des instances officielles, mais également comme un moyen de mieux gérer le paritarisme et d'en écarter les excès, en évitant une trop grande autonomie des administrateurs et en garantissant une cohérence d'ensemble.

Ces aménagements intervenus depuis 2016, qu'il soient autorisés ou non par les textes, ont fait l'objet de deux séries de critiques.

D'une part, ils peuvent être source de complexité. C'est le cas par exemple de la combinaison des liens hiérarchiques et fonctionnels qui caractérise la gestion des ressources humaines : le DRH d'ALS dépend hiérarchiquement du DRH d'ALG, mais seulement au titre de sa fonction d'adjoint ; il n'en dépend pas en tant que DRH d'ALS, il n'existe à ce titre qu'un lien fonctionnel. Cette complexité caractérise également l'organisation territoriale, évoquée plus loin.

D'autre part ils sont parfois jugés excessifs car ils limitent de façon trop marquée l'autonomie des filiales. Le resserrement des liens entre les comités régionaux d'Action Logement (CRAL) et ALG, la direction de la gouvernance et des territoires étant chargée d'animer et de coordonner leur action, a pu ainsi être analysé comme une « recentralisation de la Peec ». Les commissaires du gouvernement représentant les directions du budget et du trésor rappellent qu'ALS est la société de financement du groupe, dont l'objet social est la bonne gestion de la Peec. Or ils notent qu'ALG donne parfois des instructions précises sur certains dossiers, en contradiction avec cet objectif, qui entraînent de nombreux débats au sein du conseil d'administration d'ALS : financement de la Fondation pour la mémoire de l'esclavage ou d'une structure d'hébergement de demandeurs d'asile. Dans le même sens, avant son adoption et son annonce par voie de presse, le Plan d'investissement volontaire n'avait fait l'objet d'aucune concertation préalable, ni avec ALS, ni avec ALI, que ce soit aux plans national ou local.

Les discussions relatives au cumul des mandats soulignent également les tensions persistantes. L'ordonnance de 2016 pose une règle d'interdiction stricte. Depuis, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Élan) a prévu des dispositions qui suppriment cette interdiction. À ce jour les décrets d'application n'ont pas été adoptés. Ce cumul, visant à resserrer les liens fonctionnels entre la structure faîtière et les filiales, à garantir la cohésion du groupe et à éviter le « désalignement », est souhaitée par la direction d'ALG. Il suscite en revanche des réserves de la part des ministères de tutelle, en raison des risques qu'il entraînerait au regard du respect du principe de non-discrimination. Ils proposent ainsi de maintenir l'impossibilité du cumul entre les conseils d'administration d'ALS et d'ALI ou d'en exclure certaines catégories d'administrateurs (présidents et vice-présidents ; directeurs généraux et directeurs généraux délégués).

Ce retard dans l'application de la loi et ces divergences d'appréciation sont révélateurs de réflexions, non encore abouties, sur les missions et la structure du groupe, et d'un équilibre qui demeure incertain entre les compétences de la société mère et celles des autres entités.

Un modèle de holding, avec la volonté d'éviter les conflits d'intérêt et de faire respecter le principe de non-discrimination, suppose une séparation claire de l'activité de la société-mère et des filiales, une interprétation stricte des règles relatives au cumul des mandats. Un modèle de groupe intégré, dans le souci d'éviter le « désalignement » des filiales, entraîne au contraire une application plus souple de ces règles, un regroupement plus marqué encore des fonctions support à l'échelle du Groupe, au-delà d'une compétence d'agrément une décision de nomination des dirigeants revenant à ALG, et si l'on voulait aller au bout de la logique de l'intégration la possibilité pour la société-mère de cadrer plus étroitement le paritarisme en nommant les membres des conseils d'administration des filiales.

La volonté du législateur de 2016, compte tenu des risques qu'il fallait prévenir, était bien de privilégier le premier modèle. Le second, peut-être plus simple dans l'application, nécessiterait notamment un renforcement significatif du contrôle exercé par l'État.

Ces tensions, ces hésitations, entre l'intégration et l'autonomie, la nécessité de clarifier dans la pratique le modèle de gouvernance, seront au cœur des discussions récemment ouvertes entre l'État et Action Logement.

En définitive, au-delà d'une opposition qui pourrait sembler trop systématique, voire trop théorique, entre deux modèles, la holding ou l'intégration, la solution serait plutôt de trouver, à l'expérience et dans la pratique du groupe, un juste équilibre entre le pouvoir d'orientation et de décision de la société-mère et l'autonomie opérationnelle des filiales. Initialement, l'intention des rédacteurs de l'ordonnance de 2016 était, certes, de laisser une large marge de manœuvre aux filiales. Il est apparu depuis, si l'on voulait éviter un « *désalignement* » de ces filiales, qu'un certain nombre d'aménagements étaient nécessaires. La loi Élan, en assouplissant les règles relatives au cumul des mandats, prenait acte de cette nécessité. Dès lors qu'il serait décidé de maintenir l'actuelle structuration du groupe, avec une filiale chargée de la collecte et de l'emploi de la Peec, et une autre ayant pour mission d'en gérer le patrimoine immobilier, il paraît justifié, dans un souci de cohérence, de mieux garantir le pouvoir d'orientation stratégique de la structure faîtière et la faculté de contrôler l'application de ces orientations.

Cela suppose cependant, afin de prévenir les risques et conflits d'intérêt ou de discrimination dans l'attribution des aides gérées par ALS, que le contrôle de l'État, et singulièrement celui exercé par les commissaires du gouvernement, soient significativement renforcés.

3 UNE ASSISE TERRITORIALE A CONFORTER

D'une certaine façon, l'organisation territoriale du groupe et son aménagement progressif reflètent ces tensions entre les pouvoirs de la structure faîtière et l'autonomie des différentes entités et les hésitations quant au modèle de gouvernance du groupe. D'un côté, des délégations régionales d'ALS structurées ont été créées, disposant de moyens importants, de l'autre, une direction de la gouvernance et des territoires existe au sein d'ALG, les délégations accordées aux délégués régionaux d'ALS paraissant en outre limitées. Les responsabilités des délégués territoriaux d'ALI sont par ailleurs strictement encadrées.

3.1 Un réseau territorial développé

La réforme de 2016 s'est accompagnée pour Action Logement d'une forte ambition de proximité et d'insertion locale, prévoyant que l'action des différentes entités du groupe soit « déployée territorialement, en tenant compte des caractéristiques et des missions de chacun, d'une manière qui assure la cohérence avec les politiques locales de l'habitat, notamment dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales compétentes »²⁴. De façon significative, la

²⁴ Article L.313-17-4 du CCH.

feuille de route pour 2021 adressée à la nouvelle directrice générale d'ALG insiste sur la nécessité de cette déconcentration : « l'enjeu sera de renforcer le déploiement de l'action sur les territoires (...), en coordonnant les interventions des filiales en matière de services et d'immobilier pour mieux répondre aux besoins des entreprises et aux attentes des collectivités locales, et aux enjeux de la relance ».

Pour mettre en œuvre cette ambition, le groupe a été doté de *comités régionaux ou territoriaux d'Action Logement Groupe (CRAL)* chargés d'assurer la concertation avec les responsables locaux de la politique du logement, d'analyser les besoins des salariés et des entreprises des principaux bassins d'emploi et de proposer des réponses à Action Logement Groupe²⁵.

Les statuts d'ALS et d'ALI respectent ces orientations en prévoyant que ces deux sociétés interviennent auprès des collectivités locales en s'appuyant sur des implantations locales.

En réaffirmant ces objectifs et ces principes, les promoteurs de la réforme souhaitaient aussi tempérer les inquiétudes suscitées par la disparition des Cil, qui revendiquaient avec force leur ancrage territorial et leur capacité de réponse aux besoins de leurs partenaires locaux.

3.2 Une organisation qui distingue des fonctions politiques et techniques

ALG, qui dispose d'un effectif réduit, n'a pas d'implantation territoriale propre. Il en va de même d'AFL et de l'APAGL qui s'appuient pour décliner localement leur action sur les directions régionales d'ALS.

ALI est d'abord présente *via* ses filiales, qui sont des personnes morales distinctes. Pour mettre en œuvre la politique immobilière du Groupe, ALI s'appuie cependant sur six délégués territoriaux²⁶. À l'exception de celui de l'Ile-de-France, les territoires des délégations dépassent ainsi largement le ressort des régions administratives²⁷.

Dans les faits, l'essentiel des services déployés dans les territoires relève d'ALS. La société dispose de directions régionales alignées sur le découpage des régions administratives, à l'exception de la Corse, regroupée avec PACA, et des outre-mer, rassemblés en une seule direction. Ces directions sont subdivisées en délégations territoriales dont l'implantation, lors de la création du Groupe, était celle du réseau des anciens Cil. Elles représentent plus de la moitié des effectifs totaux d'ALS.

Les dix-sept comités régionaux d'Action Logement (CRAL), ou comités territoriaux outre-mer (CTAL), sont constitués paritairement de vingt membres, selon la même répartition que les conseils d'administration au niveau national. Ils jouent un rôle de « courroies de transmission » entre le siège et les territoires : ils sont informés par le Groupe des stratégies

²⁵ Article 8 des statuts d'ALG.

²⁶ Ceux de l'Ile-de-France et des DOM sont respectivement le directeur général d'ALI et son directeur des délégations territoriales.

²⁷ Ile-de-France ; Nord et Est (Hauts de France et Grand Est) ; Centre Est (Auvergne Rhône -Alpes et Bourgogne -Franche Comté) ; Sud (Occitanie, Paca, Nouvelle-Aquitaine) ; Grand Ouest (Bretagne, Normandie, Centre-Val de Loire, Pays de Loire) ; Dom.

développées, des mesures adoptées, et appliquent à l'échelon régional la politique définie au niveau national ; en sens inverse, ils expriment en direction du siège les besoins et les priorités des différents territoires.

Ils désignent les représentants d'Action Logement dans les conseils d'administration des Offices publics de l'habitat (OPH).

Ils ont plus généralement un rôle de représentation politique de la totalité du Groupe et des entités qui le composent. C'est ainsi que les Présidents des CRAL signent des conventions avec les collectivités locales afin d'organiser le partenariat sur des actions menées en commun³⁰. Rattachés « politiquement » à ALG, ils le sont « fonctionnellement » aux directions régionales d'ALS qui leur apportent l'appui technique nécessaire à l'exercice de leurs missions.

Illustrant bien ce rôle de relais avec les élus locaux et les réseaux associatifs et professionnels, de traitement des besoins spécifiques des territoires, le CRAL de la région AURA a ainsi été à l'initiative de plusieurs projets, développés ensuite avec l'appui technique de la direction régionale : logement des saisonniers dans les stations de sports d'hiver en Haute-Savoie ; aménagement d'une structure à Aurillac afin de loger les jeunes travailleurs et les salariés en formation à la Chambre de Commerce et d'Industrie du Cantal ; résidence hôtelière en cours de création à Annecy pour répondre aux problèmes de recrutement dans les entreprises industrielles du bassin.

Enfin, les Centres de services partagés (CSP), mis en place après la réforme de 2016, sont des services d'appui²⁸ chargés du traitement de masse des dossiers. Leurs agents sont rattachés à une direction nationale située au sein du siège d'ALS.

3.3 Une modification sensible de l'organisation territoriale depuis 2017

Après deux années de fonctionnement, tout en estimant que les CRAL avaient permis de maintenir des liens avec le niveau local, Action Logement a cependant jugé nécessaire de mener une réflexion sur leurs missions et leur positionnement, en vue de renforcer l'ancrage territorial du Groupe.

À l'issue de cette mission, les CRAL ont été plus étroitement rattachés à ALG. Il est apparu en effet qu'un cloisonnement local trop marqué s'opérait entre ALS et ALI, au détriment de l'unité du groupe. Début 2019 a été créée au sein d'ALG une direction de la gouvernance et des territoires. Selon le groupe, elle a pour objet de « *décliner la stratégie du groupe sur l'ensemble du territoire, dans sa représentation politique et partenariale, en accompagnant les gouvernances locales et les équipes opérationnelles dans l'exercice de leur mission* ». Elle assure l'animation de CRAL et leur coordination. Plus généralement, elle est chargée de veiller au bon fonctionnement des relations entre le siège, les CRAL, les directeurs régionaux d'ALS et les instances d'ALI.

La rationalisation a également porté sur les directions régionales d'ALS. Elles ont été placées dans un cadre homogène fondé sur un organigramme type comportant deux grandes « directions métier » chargées respectivement des relations « clients », entreprises et salariés,

²⁸ Ou de « *back office* ».

et des investissements, terme qui englobe notamment le soutien aux investissements des personnes morales ainsi que le financement du programme « Action cœur de ville » lancé en 2018 et des programmes Anru. Chaque direction régionale est subdivisée géographiquement en directions territoriales, réparties par bassin de vie et d'emploi, et bénéficiant de l'appui des directions métier.

Le groupe restructure progressivement le nombre des directions territoriales en réduisant leur nombre : au 1^{er} janvier 2018, il existait 214 implantations au total ; fin 2020, elles étaient 163. Un objectif cible de 129 implantations a été fixé pour la fin 2022.

Cette réduction s'accompagne de quelques tempéraments : les agences des anciens Cil pourront être maintenues lorsque cela paraîtra pertinent ; les délégations territoriales les plus importantes pourront conserver une implantation principale et une implantation secondaire ; chaque département conservera au minimum une implantation.

Dans le même sens, le groupe s'est fixé comme objectif, au début de 2019, de regrouper les trois CSP existants en un seul. Les équipes resteraient réparties géographiquement, mais chaque implantation de CSP serait polyvalente. Le projet consisterait aussi à ramener le nombre de plateformes territoriales à six, voire à quatre, avec une mise en œuvre progressive s'étalant jusqu'en 2022. Après une première réduction les CSP disposaient en 2020 de douze implantations territoriales.

3.4 Des difficultés persistantes d'ancrage territorial

3.4.1 Des relations peu lisibles entre les composantes territoriales

Bien que leurs présidents signent des conventions avec les collectivités territoriales dans le cadre de leurs fonctions de représentation locale, les CRAL n'ont pas d'autonomie. Ils dépendent de l'expertise juridique et technique des agents des directions régionales. Surtout, ils n'ont pas de pouvoir décisionnaire et ne peuvent engager Action Logement sans l'accord du siège national, ni mobiliser la Peec sans l'accord du comité de crédit national. De surcroît, dans ce cadre, les directeurs régionaux ne peuvent engager des moyens financiers que dans la limite de délégations de pouvoir très encadrées et variables selon la ligne concernée.

Même s'ils sont répartis dans les régions, les collaborateurs des CSP sont rattachés hiérarchiquement à une direction nationale située au sein du siège d'ALS. Le directeur régional a sur eux une autorité non pas hiérarchique mais fonctionnelle, par exemple sur les questions matérielles ou liées aux ressources humaines. La distinction, complexe en pratique, aurait pu conduire à intégrer les CSP au sein des directions régionales. Selon le Groupe, cette solution ne peut être adoptée en raison de l'obligation légale faite à ALS, agréée en tant que société de financement, de séparer ses services de production bancaire de ses services de relation avec la clientèle.

De façon plus générale, on relève dans les relations entre le siège et ses filiales, une combinaison de liens hiérarchiques et fonctionnels peu lisible et peu opérationnelle. Le directeur régional d'ALS est rattaché hiérarchiquement au directeur général d'ALS, alors que simultanément le directeur de la gouvernance et des territoires d'ALG, fonction créée en 2019,

anime l'action de ce directeur régional et accompagne ses équipes locales. De même, les CRAL sont directement rattachés à cette direction placée au sein du siège du groupe.

3.4.2 Une appréciation parfois critique des acteurs locaux : concentration de la décision et défaut de concertation

La centralisation liée à la création d'une DRH Groupe, le rattachement direct des CRAL à ALG et la création d'une direction de la gouvernance et des territoires illustrent une tension persistante, que la Cour a pu observer localement, entre l'autonomie des filiales et la cohérence de l'action du Groupe.

À cette tension s'ajoute la complexité du système de double rattachement des directeurs régionaux, à la direction régionale d'ALS et à la direction de la gouvernance et des territoires d'ALG. De fait, différents interlocuteurs de la Cour, services de l'État ou représentants de collectivités territoriales, ont regretté la faible latitude d'action des représentants locaux d'Action Logement.

C'est le cas en matière de rénovation urbaine et de dossiers portés par l'Anru, domaine dans lequel, faute de mandat, ils doivent soumettre au siège toute validation de projets ou de financement de niveau local.

L'organisation du groupe est également apparue comme très centralisée lors de la mise en œuvre en 2019 du Plan d'investissement volontaire (PIV), détaillé *infra*.

La Cour a aussi noté que la programmation annuelle de la construction de logement était jugée plus rigide depuis la réforme. Cette observation est faite notamment par les services de l'État en région AURA. La programmation et ses priorités sont arrêtées en début d'année en lien avec les collectivités locales et après échange avec les bailleurs sociaux. Avant la réforme, un échange local avec les Cil précédait l'approbation définitive de la programmation. Cet échange a disparu et la programmation, concertée entre l'État et les élus, est arrêtée sans que soient précisément connus les engagements et les priorités du Groupe. Les services de l'État observent que la direction régionale d'Action Logement ne dispose pas de la part de sa direction nationale d'un mandat qui lui permettrait d'échanger directement avec ses partenaires locaux sur les critères de programmation.

La Cour a relevé également qu'il était reproché à Action Logement, outre un défaut de concertation et d'échanges locaux, une volonté d'affichage et de visibilité du groupe sur les grands dispositifs nationaux, peu suivie d'effet sur le terrain.

La métropole de Lyon relève ainsi un « décalage » entre, d'un côté, la volonté affichée par Action Logement de s'associer à ses politiques en mobilisant des moyens, et, de l'autre, sa participation effective à ces politiques.

Action Logement est très présent au comité d'engagement régional du programme « Action cœur de ville », mais subit le reproche de sélectionner et de mener en relation directe avec les maires les opérations qui l'intéressent sans concertation ni réflexion collective avec les autres acteurs. La métropole, alors même qu'elle est délégataire des aides à la pierre, regrette aussi une information insuffisante de la part du Groupe sur son activité de financement et de production de logements sociaux.

Il est par ailleurs regrettable que les services déconcentrés de l'État n'aient aucun échange organisé avec le CRAL et ses membres, en dépit du rôle important confié à cette instance par le groupe. Les services de l'État pourraient opportunément être représentés au sein de cette instance. Cette représentation pourrait être étendue aux élus, spécialement aux collectivités bénéficiaires des aides à la pierre.

Au total, il paraît souhaitable de resserrer les contacts et les liens de coopération entre la représentation régionale d'Action Logement et les autres acteurs locaux.

3.4.3 ALI, une entité peu visible au plan local

Si les responsabilités et les moyens confiés aux directeurs régionaux d'ALS sont, on l'a vu, significatifs, le contexte est différent pour les six délégués territoriaux d'ALI. Leurs périmètres d'intervention respectifs sont particulièrement vastes, s'étendant à plusieurs régions administratives, et ils travaillent seuls, sans collaborateurs. La première fiche de poste élaborée en 2016 était peu précise, faisant état de généralités sur l'administration territoriale.

En ce sens, l'ancrage territorial d'ALI ne présente pas encore, dans les territoires, l'équilibre souhaitable entre le respect des stratégies et des objectifs fixés par le siège et l'autonomie des filiales. En témoigne le défaut de concertation observé lors de la notification aux filiales des premières feuilles de route, considérées par leurs dirigeants comme trop ambitieuses et transmises de façon unilatérale.

Dans le même sens, dans le cadre de son contrôle portant sur les exercices 2016 à 2018 d'ALI, la Cour a estimé que le rôle confié aux six délégués territoriaux mériterait, face à la montée en puissance du Groupe, d'être plus précisément défini, et a souhaité que leurs moyens soient confortés. Cela permettrait à ces délégués de mieux exercer une fonction de déclinaison territoriale des stratégies du siège, de coordination de l'action des filiales et d'animation de proximité, mais aussi d'information et de recueil statistique. Sur ce dernier point, le suivi de l'activité des filiales, tel qu'il est organisé par le système « RALI », pourrait opportunément dépasser l'échelle du département pour s'appliquer également au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), échelon territorial privilégié pour la mise en œuvre des politiques du logement et de l'habitat.

Depuis la mise en œuvre de la réforme, des évolutions positives sont cependant intervenues. La fiche de poste la plus récente, datant de décembre 2020, définit de façon précise les missions du délégué territorial²⁹. À partir de l'année 2018, la fixation des objectifs contenus dans les feuilles de route des filiales s'est opérée dans de meilleures conditions de concertation. La direction d'ALI précise que les délégués participent directement à la définition de ces feuilles de route, au suivi de la réalisation des objectifs et à l'évaluation de leurs cadres dirigeants. Pour l'année 2021, il est prévu que la feuille de route adressée par ALG à ALI, puis celles adressées par ALI aux filiales, mentionnent expressément le rôle du délégué.

²⁹Trois missions principales sont définies et développées : pilotage et structuration opérationnelle du réseau des filiales immobilières selon la stratégie définie par le groupe ; animation et coordination opérationnelle des filiales, assurer l'interface entre la holding et les filiales immobilières ; facilitation des liens opérationnels entre les représentants d'ALS et les filiales immobilières dans les territoires.

Il reste que les délégués, devant suivre l'activité des filiales et assister à leurs conseils d'administration dans des périmètres géographiques étendus, n'ont pas d'équipes locales spécifiques. Ils s'appuient sur les « experts métiers » et les directions des fonctions support, regroupés à l'échelon du siège d'ALI.

En outre, ils reçoivent une consigne claire de la part de la direction d'ALS de ne pas avoir de relations directes avec les services de l'État et les collectivités territoriales, et de laisser cette faculté aux dirigeants des filiales. De fait les élus et les services déconcentrés rencontrés, notamment en région AURA, confirment qu'ils n'ont pas de contact avec le délégué territorial d'ALI et le plus souvent ne l'identifient pas.

On peut comprendre qu'il y ait là une volonté de respecter une tradition forte de relation entre les acteurs locaux et les filiales, un souci de ménager la susceptibilité de leurs dirigeants face à ce qui pourrait être perçu comme une atteinte excessive à leur liberté d'action. Mais on peut dans le même temps regretter que ces acteurs locaux soient ainsi privés de la possibilité de mieux connaître ALI et son rôle au sein du groupe Action Logement, d'appréhender de façon synthétique sa stratégie immobilière dans les territoires concernés, de partager des priorités et des actions.

RECOMMANDATIONS

Première orientation : améliorer la gouvernance et l'organisation du groupe Action Logement

1. *en développant le rôle des commissaires du gouvernement, avec une extension des catégories de décisions pouvant faire l'objet d'un veto et une garantie de transparence quant aux décisions prises dans le cadre de la « réunion des confédéraux » dans l'hypothèse où cette réunion serait formalisée et son champ de compétence précisé (DHUP, ALG).*
2. *en adoptant le décret d'application de la loi Élan supprimant l'interdiction de cumul des mandats tout en veillant, dans la déclinaison concrète de cet assouplissement, à assurer le respect du principe de non-discrimination (DHUP).*
3. *en poursuivant la structuration de l'organisation régionale d'ALS, avec une réduction du nombre d'implantations des directions régionales conforme à l'objectif-cible et un développement des responsabilités confiées à ces directions afin de rendre le groupe plus réactif localement et de promouvoir une coopération plus étroite avec les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales (ALG).*

DEUXIEME PARTIE : UNE SITUATION FINANCIERE A GERER DE FAÇON PLUS EFFICIENTE

1 UNE SITUATION FINANCIERE LONGTEMPS CONFORTABLE

La consolidation comptable : un progrès dans l'information du public

En imposant à ALG de présenter, à partir de 2018, des comptes consolidés incluant ses filiales ALS et ALI ainsi que les entreprises contrôlées par ces dernières, la réforme de 2016 a apporté un progrès dans l'information du public sur la réalité financière de la PEEC.

La préparation des premiers comptes consolidés a représenté pour le nouveau groupe un effort important en raison du grand nombre de participations financières détenues par ALI (plus de mille), ce qui a conduit ALG à retenir dans le périmètre comptable les seules entités significatives dont le chiffre d'affaires atteignait 5 M€ et le bilan 6 M€ ou qui détenaient plus de 150 logements. Cet ensemble étendu et composite a été progressivement restructuré, passant de 133 entités fin 2017 à 118 en 2018, 97 en 2019 et 99 à fin 2020, dont 23 contrôlées à 100 %.

1.1 Des excédents historiques, alimentés par les activités immobilières, en partie résorbés par un accroissement récent d'activité

Le groupe Action Logement créé par la réforme de 2016 a obtenu au cours de ses trois premières années d'existence des résultats en forte croissance alimentés par l'investissement d'ALI. Au terme de sa quatrième année d'activité, 2020, en dépit de la poursuite de cette dynamique, les résultats ont cessé de croître, en raison principalement de l'augmentation du volume des subventions versées.

La production soutenue de logements a permis d'accroître le volume et la valeur du parc immobilier inscrit au bilan. Les immobilisations incorporelles correspondent pour plus 90 % au parc locatif de l'AFL dont la nue-propriété a été cédée à titre gratuit à l'Agirc-Arrco en 2017, l'AFL en ayant conservé l'usufruit pour trente ans. Les créances liées aux activités de financement, en diminution, se composent des encours de prêts octroyés par ALS à des personnes physiques (en diminution) et à des personnes morales (en hausse).

Au passif, les emprunts et dettes financières, en augmentation constante (18 % sur quatre ans), sont ceux des filiales d'ALI ainsi que, pour une faible part, de l'AFL, envers d'autres prêteurs qu'ALS.

Les dettes liées aux activités de financement, comportant habituellement la collecte versée sous forme de prêts par les entreprises et des prêts de la Caisse des dépôts, ont fortement augmenté en raison de l'emprunt obligataire destiné à financer le plan d'investissement

volontaire (PIV)³⁰. Le groupe Action Logement dispose de réserves en nette progression (14 % sur quatre ans).

Tableau n° 1 : Bilan consolidé simplifié du groupe Action Logement

ACTIF					PASSIF				
	2017	2018	2019	2020		2017	2018	2019	2020
Immobilisat. Incorporelles	4 863	4 754	4 616	4 510	Réserves consolidées	29 026	30 205	31 567	33 113
Immobilisat. Corporelles	52 163	55 216	59 912	63 376	Résultat net l'exercice	1 044	1 145	1 385	-284
Immobilisat. Financières	675	688	823	835	Capitaux propres	30 106	31 385	32 987	32 829
Actif immobilisé	57 701	60 684	65 352	68 724	Intérêts minoritaires	1 569	1 577	1 652	1 667
Créances liées aux activités de financement	10 967	10 718	10 461	10 155	Subventions d'investissement	5 166	5 311	5 485	5 660
Stocks et encours	884	917	956	1 093	Provisions	926	961	1 006	1 039
Clients et comptes rattachés	665	660	700	671	Emprunts et dettes fin.	33 169	35 010	37 150	39 032
Créances - subventions à recevoir	902	999	1 139	1 304	Dettes liées aux activités de financement	6 743	6 896	7 975	8 539
Autres créances	768	1 117	779	795	Fournisseurs	898	1 017	967	1 038
Valeurs mob. de placement	1 259	1 958	5 058	4 228	Dettes fiscales sociales	616	584	555	560
Disponibilités	6 829	6 381	3 977	4 057	Autres dettes d'exploitat	782	692	645	661
Actif circulant	11 307	12 032	12 608	12 147	Passif circulant	2 296	2 294	2 167	2 259
Total	79 975	83 435	88 421	91 026	Total	79 975	83 435	88 421	91 026

Source : ALG ; chiffres 2020 non audités ; M€

Tableau n° 2 : Compte de résultat consolidé simplifié du groupe Action Logement

	2017	2018	2019	2020
Produits opérationnels	8 636	8 580	8 715	8 802
dont loyers et charges locatives refacturées	6 028	6 045	6 332	6 421
dont subventions Peec	1 480	1 507	1 536	1 600
dont produit net des activités de financements	138	111	97	88
Charges opérationnelles	7 168	7 095	7 215	8 769
dont subventions versées	1 090	753	705	2 197
dont charges locatives récupérables	1 119	1 134	1 217	1 214
dont autres achats et charges externes	1 276	1 332	1 254	1 157
dont dotations et reprises	1 547	1 635	1 741	1 813
dont charges de personnel	917	961	968	998
Résultat d'exploitation	1 468	1 486	1 500	33
Résultat financier	- 476	- 478	- 511	- 503
dont charges d'intérêt	513	518	543	520
Résultat exceptionnel	214	271	539	539
Résultat net de l'ensemble consolidé	1 162	1 229	1 466	- 200

Source : ALG ; chiffres 2020 non audités ; M€

³⁰ En dépit de son fort accroissement, l'endettement du groupe demeure soutenable après cette première mission obligatoire (Cf. partie III).

1.2 Une trésorerie longtemps surabondante mais désormais en réduction

À sa création, le groupe Action Logement a reçu en dévolution une trésorerie de 12,7 Md€ accumulée par les Cil, qui témoignait du dynamisme insuffisant de ces derniers. La réforme de 2016, parce qu'elle visait le renforcement de l'utilité sociale de la Peec, devait conduire à mobiliser cette trésorerie inemployée ; or, la résorption de celle-ci à un niveau raisonnable n'a été constatée qu'avec retard. En effet, si la trésorerie enregistrée dans les comptes annuels n'a augmenté que de 200 M€ entre 2017 et 2018 (soit 2,7 %), elle s'est accrue ensuite de 1,2 Md€, passant de 7,7 Md€ à 8,9 Md€, soit un bond de 15,6 %, dû en partie à une émission obligataire destinée à financer des actions nouvelles mais dont le produit n'a pas été utilisé au cours de l'exercice.

À fin 2020, la trésorerie consolidée du groupe avait globalement diminué, celle d'ALS ayant diminué de 1,4 Md€ (de 5,6 à 4,2 Md€) et celle d'ALI augmenté de 565 M€ (de 2,4 à 2,9 Md€). Son niveau restait néanmoins supérieur à celui de 2018 ce qui ne permet pas de conclure à une baisse structurelle, même si des difficultés de décaissement liées à la crise sanitaire et économique peuvent légitimement être invoquées. *A contrario*, le groupe souligne que la consommation des filiales d'ALI (390M€) traduit un effort d'investissement ayant bien résisté à cette crise.

Tableau n° 3 : Trésorerie consolidée d'Action Logement

	<i>Palier de consolidation</i>	2017	2018	2019	2020
A	ALI	3 704	3 664	2 390	2 900
B	ALS	3 640	4 039	5 609	4 209
C	ALG	8 087	8 338	9 033	8 285

Source : comptes consolidés ; données 2020 on auditées

Si la baisse de la trésorerie n'a pas été en 2020 conforme aux annonces faites par le groupe, ce dernier prévoit cependant que ses engagements dans le cadre du plan d'investissement volontaire, ses nouveaux engagements en lien avec le plan de relance de l'État, matérialisés par l'avenant à la convention quinquennale 2018-2022 signé le 15 février 2021, ainsi que ses contribution aux politiques publiques, occasionneront en 2021 une forte rétraction de sa trésorerie, le conduisant à augmenter significativement son endettement.

Dans la durée, la trésorerie bénéficie de l'effet dynamique des retours de prêt antérieurement accordés par ALS, qui assurent au groupe une ressource pérenne indépendante de la contribution des entreprises. Ce flux est toutefois appelé à décroître du fait de la baisse au cours du temps des enveloppes de prêts prévues aux conventions quinquennales, le groupe estimant qu'il passera de 1,15 Md€ à 1,05 Md€ de 2021 à 2026 (-9 %).

Alors qu'ALI bénéficie de ressources issues de la Peec pour procéder à des augmentations de capital de ses filiales, ces dernières, dont les bilans sont certes consolidés annuellement, ne pratiquent aucune mise en commun de leur trésorerie disponible et ne mutualisent pas leur endettement.

Or une telle gestion serait source d'efficience car les capacités financières des filiales sont très inégales. Le conseil d'administration d'ALI et celui d'ALG ont entériné en juin 2019 la mise à disposition par la *holding* immobilière à ses filiales de ressources financières de court

ou moyen terme et de garanties, mais ce projet, transmis au Gouvernement, est restée lettre morte car les statuts transmis par ALG n'ont pas été validés par décret.

Pour la bonne gestion de sa trésorerie, il serait utile qu'ALI puisse procéder à des opérations de financement avec les entités sur lesquelles elle exerce un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

La trésorerie d'ALS subit en cours d'année des variations qui pourraient être corrigées par un étalement de la collecte, par exemple sur un rythme mensuel, qui éviterait le pic d'augmentation de 40 % enregistré entre novembre et décembre. Symétriquement, un étalement dans l'année du versement des prêts à la construction de logements sociaux ou des contributions aux politiques publiques, pourrait rationaliser la gestion de trésorerie (Cf. partie III). Cette dernière est, en sus, contrainte par la gestion en fonds des ressources et emplois de la Peec.

La gestion par fonds : une contrainte qui pourrait être allégée

L'ordonnance de 2016 prévoit qu'ALS gère cinq fonds étanches destinés à la gestion des opérations relatives aux ressources et emplois, respectivement, de la Peec (fonds Peec), de la Peec agricole (fonds PEAEC), de la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction (fonds PSEEC) ainsi qu'à³¹ l'octroi de garanties (fonds de garantie). Un cinquième fonds retrace les dépenses de fonctionnement du groupe et le défraiement des organisations d'employeurs et de salariés membres d'ALG (fonds de fonctionnement).

Chaque fonds dispose d'une trésorerie distincte et conserve le produit du placement³² de celle-ci. Seuls sont autorisés : d'une part, l'abondement du fonds de garantie par le fonds Peec et celui du fonds de fonctionnement par l'ensemble des autres fonds ; d'autre part, les transferts visant à garantir, au niveau de chaque fonds, le respect des contraintes prudentielles liées au statut de société de financement d'ALS³³.

ALS est soumise aux règles prudentielles définies par les accords dit de Bâle III adoptés en 2010 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire hébergé par la Banque des règlements internationaux et dont l'ACPR surveille en France le respect. Il s'agit en particulier d'un ratio de solvabilité de 10,5 % qui rapporte les fonds propres aux expositions pondérées en fonction d'un facteur de risque réglementaire et d'un coefficient de liquidité de 100 %, visant à vérifier si les actifs permettent de faire face aux engagements.

Si le coefficient de liquidité est calculé pour l'ensemble d'ALS, le ratio de solvabilité l'est pour chaque fonds, ce qui conduit ALS à soumettre régulièrement à son conseil

³¹ Les ressources affectées à ces interventions sont prélevées sur Fonds PEEC ou sont issues d'une fraction des primes ou cotisations confiées à ALS par les organismes d'assurance qui proposent la souscription de contrats d'assurance contre le risque de loyers impayés.

³² Décret no 2017-1730 du 21 décembre 2017 relatif à la gestion des fonds de la société mentionnée à l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation.

³³ Ces transferts sont autorisés à titre exceptionnel par le conseil d'administration d'ALS, sous réserve de l'approbation d'ALG et de l'État. En cas d'urgence aux seules fins d'assurer un niveau de liquidité et de solvabilité suffisants, un transfert entre fonds peut être opéré sur décision du directeur général, notifiée à l'ACPR et soumise a posteriori aux mêmes approbations.

d'administration des décisions d'augmentation des fonds propres du fonds de garantie et à gérer de nombreux comptes bancaires destinés à limiter son risque de concentration.

Le fonds Peec représentant de l'ordre de 95 % du bilan d'ALS et de ses produits, les faibles enjeux financiers attachés aux autres fonds au regard de la lourdeur administrative³⁴ de leur gestion, invitent à mettre à l'étude la suppression des fonds Peac et Pseec. Il importe toutefois qu'une comptabilité analytique fiable permette de restituer les informations nécessaires sur ces deux branches du 1 % de manière notamment à répondre aux exigences des partenaires sociaux agricoles.

1.3 Au terme de l'année 2020, une situation financière normalisée mais des perspectives tendues

Le plan d'investissement volontaire (PIV) de 9 Md€ lancé en janvier 2019 a porté les engagements du groupe au titre de la période 2018-2022 de 15,2 Md€ à 23,4 Md€³⁵, soit un accroissement de 54 %. Le financement de ce plan est assuré par une levée de dette sur les marchés financiers, d'un montant prévisionnel de 6,2 Md€, par la réaffectation à hauteur de 850 M€ de la ressource Peec prévue par la convention quinquennale et, pour le reliquat, par l'utilisation des réserves du fonds Peec. La période de programmation excède celle de la convention quinquennale 2018-2022, ce qui rend plus incertaines les prévisions financières.

Le PIV devait avoir pour effet, selon Action Logement, de diminuer le résultat du groupe sans provoquer de déficit, les pertes d'ALS, liées aux activités de financement ou de prestation de service aux salariés, étant compensées par les bénéfices d'ALI, liés à l'activité immobilière. Ces projections ont été actualisées à la signature, en février 2021, d'un avenant à la convention quinquennale modifiant le PIV pour accompagner le plan de reprise de l'économie de l'Etat.

Dans ce nouveau scénario, le groupe s'engage en 2021 et 2022 à un effort supplémentaire de 2,1 Md€ alors que les ressources d'ALS baissent de 1,7 Md€ et que sa contribution aux politiques publiques se renforce, le déséquilibre consécutif entre emplois et ressources imposant un nouvel emprunt de l'ordre de 4 Md€ portant à terme l'endettement obligataire à 11,3 Md€³⁶

Le groupe prévoit en 2025 pour la société ALS un déficit cumulé de 7,9 Md€ et une trésorerie de clôture de 2 Md€, précisant que la trésorerie hors collecte serait ramenée à 0,3 Md€. Il estime que sur la période, les ressources récurrentes d'ALS (collecte, retour de prêts et produits de gestion pour 18,4 Md€) ne couvriront plus l'ensemble des subventions, dotations, retours de collecte, bonification, remboursements d'emprunts et charges (19,2 Md€).

La Cour observe que ce scénario, en prévoyant d'adosser majoritairement les prêts accordés aux emprunts obligataires (13,1 Md€ contre 11,3 Md€) marque une évolution du modèle historique consistant à adosser les prêts aux subventions reçues.

³⁴ Cette situation rend en sus la certification des comptes plus complexe et plus coûteuse.

³⁵ Les 9,5 Md€ d'engagement du PIV ne comportent que 8,154 Md€ d'emplois nouveaux, la différence provenant de d'emplois de la NCQ réaffectés.

³⁶ Le groupe compte sur un rétablissement en 2022 pour 0,3 Md€ de la compensation par l'État du manque à gagner résultant du relèvement du seuil d'assujettissement instauré par la loi Pacte, supprimée en 2021.

Il reste à intégrer ces prévisions, sur lesquelles la Cour ne se prononce pas, dans une perspective consolidée incluant ALI, afin de rendre visible l'évolution de la solidarité financière au sein du groupe entre le pôle immobilier et le pôle de financement et de service.

2 UNE REDUCTION DES COUTS DE FONCTIONNEMENT NON ENCORE ASSUREE

2.1 Un objectif de la réforme, un engagement du groupe

La réforme de 2016 postulait que la réorganisation d'Action Logement rendrait la gestion de la Peec moins coûteuse et permettre d'atteindre l'objectif d'une réduction de 10 % des frais de fonctionnement figurant dans la convention 2015-2019³⁷.

La nouvelle convention quinquennale 2018-2022 engage à nouveau Action Logement à une réduction de 10 %³⁸ de ses frais, définis comme le total des charges de fonctionnement et de l'amortissement des investissements de ses cinq composantes (ALG, ALS, ALI, APAGL, AFL). Dans cet ensemble, les charges de personnel forment de loin le principal poste (65 %), les autres postes significatifs, immobilier, informatique et honoraires représentant chacun de l'ordre de 7,5 %³⁹.

En l'absence de comptabilité analytique il était en 2017 et il demeure en 2021 impossible de fixer, dans le cadre de cette démarche, des objectifs de réduction de coût au niveau plus fin d'une aide financée par la Peec ou d'une fonction spécifique comme la collecte.

Tableau n° 4 : La trajectoire de réduction des coûts prévue à la convention quinquennale 2018-2022

<i>(En M€)</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Plafond des frais de fonctionnement (valeur 2017)	342	324	306	293	288	1 552
Valeur actualisée en 2019	342	330	317	309	309	1 606

Source : convention quinquennale ; ensemble du groupe

La société ALS, qui du fait de sa taille, supporte l'essentiel de l'effort, représentait à la création du groupe 86 % des frais de fonctionnement totaux contre 7 % seulement pour ALI.⁴⁰ Les économies attendues de sa part entre 2018 et 2022 ont été fixées à 46 M€, dont 24,3 M€

³⁷ Ce chiffre ne repose pas sur des analyses financières ni même des estimations mais a été retenu pour sa simplicité et sa valeur d'affichage.

³⁸ En valeur constante.

³⁹ Données de l'exercice 2017, point de départ de la convention 2018-2022.

⁴⁰ ALG et l'AFL représentant 3 % et l'APAGL 1 %.

pour les frais de personnel, 11,7 M€ pour l'informatique, 11,3 M€ pour les locaux, alors que le poste « honoraires » se voyait autoriser une augmentation de 3,9 M€⁴¹.

Toutefois, aucune composante du groupe n'a été exonérée d'effort, quel que soit son poids dans le total des frais. Bien qu'ALI finance ses frais de gestion grâce aux dividendes reçus de ses filiales et ait pu considérer un temps devoir être dispensée de ce fait d'une réduction de 10 %, elle contribue désormais à l'effort commun dans le cadre d'objectifs assignés par ALG.

2.2 Une organisation ad hoc mise en place pour conduire la réduction des coûts mais des résultats peu visibles

Des difficultés à traduire dans le budget la trajectoire de réduction

La réduction des coûts de fonctionnement a été confiée, en 2018, à un comité de pilotage animant neuf *chantiers* correspondants aux principaux leviers d'économie du groupe. Les coûts inférieurs au plafond enregistrés en 2018, (341,1 M€ contre 342 M€), sont dus avant tout au report de dépenses informatiques en raison du retard pris dans l'unification du système d'ALS.

Pour 2019, le groupe n'a pas été en mesure d'adopter un budget respectant le cadre contractuel, le premier scénario du groupe de projet, prévoyant des coûts de 354 M€ au lieu de 330 M€,⁴² ayant été rejeté à la fin de l'année 2018 par le comité d'audit d'ALG. Or le budget revu présenté en mars 2019 prévoyait des coûts encore plus élevés, soit 366 M€. Il dessinait une trajectoire respectant le plafond de l'année 2022 (302 M€ contre 309 M€), mais présentait un montant cumulé sur cinq ans supérieur de 45 M€ à l'objectif (1 651 M€ contre 1 606 M€) et situait en 2019 le niveau maximal des coûts (« pic »), alors que la convention le place en 2018.

Ce budget recentrait l'effort sur quatre postes : *personnel*, *systèmes d'information*, *immobilier* et *achats*, comptant respectivement pour 67 %, 8 %, 8 % et 3 % des coûts de fonctionnement mais excluait le poste « honoraires » qui représentait pourtant 7 % du total.

Tableau n° 5 : Estimations successives de la réduction des coûts

<i>(en M€)</i>	2018	2019	2020	2021	2022	total
<i>Budget mars 2019</i>	341,1	365,9	324,7	317,8	301,6	1 651,1
<i>Budget révisé novembre 2019</i>	339,5	376,4	310,7	293,9	283,8	1 604,4
<i>Budget révisé novembre 2020</i>	339,5	376,7	300,4	301,2	278,9	1 604,9
<i>Convention quinquennale actualisée</i>	342,0	330,2	316,5	308,5	308,7	1 605,8
<i>Écart avec le plafond conventionnel</i>	- 2,5	+ 46,6	-16,1	-7,3	-29,8	

Source ALG ; en gras : réalisation

⁴¹ Chiffres établis à la fin de 2019 et non actualisés.

⁴² Montant actualisé de 324 M€ en valeur 2017.

Au terme de l'exercice 2019, en ne tenant compte que des dépenses prévues avant le PIV, Action Logement a enregistré une augmentation de 46 M€ de ses coûts, soit 11 % par rapport à 2018 au lieu des 7 % prévus, dérapage expliqué par le provisionnement des dépenses à venir du congé de mobilité volontaire externe (CMVE). Le groupe prévoyait alors des économies cumulées de 1 604 M€ en 2022, montant quasi identique⁴³ à l'objectif quinquennal.

Au terme de l'exercice 2020, le groupe annonce une baisse de 40,1 M€ de ses frais, soit 12 % pour les trois premières années de la convention. Néanmoins, ce constat ne lève qu'en partie les doutes qui pouvaient être exprimés à la fin de 2019 car une partie notable de la baisse des dépenses de personnel constatée en 2020 est due à des reports de recrutement sur 2021.

Un objectif réaménagé en raison du plan d'investissement volontaire

La distribution de nouvelles aides dans le cadre du plan d'investissement volontaire (PIV) a induit des coûts de fonctionnement supplémentaires. L'avenant d'avril 2019⁴⁴ à la convention quinquennale a de ce fait modifié l'effort de réduction attendu du groupe ne fixant plus de plafond pour les années 2019 à 2021 et relevant de 18 % le plafond applicable à 2022 (de 288 M€ à 340 M€) et celui de la période quinquennale (de 1 552 M€ à 1 830 M€ soit un surcoût total de 278 M€).

Tableau n° 6 : Surcoûts de fonctionnement imputés au PIV

	2019	2020	2021	2022	total
Coûts de distribution des offres du PIV	29	63	83	42	217
<i>Frais instruction et gestion</i>	21	62	83	42	208
<i>Déploiement informatique</i>	9	1	0	0	9
Dépenses fonds de fonctionnement	14	21	16	10	60
<i>Dont ingénierie, formation évaluation</i>	7	12	10	6	35
<i>Dont communication marketing</i>	7	8	5	4	25
Total	43	84	99	52	277
<i>Relèvement du plafond initial</i>	13%	27%	34%	18%	18%

Source : ALG

En novembre 2019, le surcoût estimé a été ramené à 215,3 M€ au titre de la période quinquennale, le montant de 278 M€ étant censé être atteint au terme de l'année 2025.

Si ces prévisions se réalisent, l'engagement d'Action Logement sera respecté, l'estimation des coûts de fonctionnement pour 2022 au périmètre « convention quinquennale » (hors PIV) étant inférieure au plafond d'environ 25 M€. Le montant global « convention quinquennale + PIV » ne sera toutefois respecté que si les coûts de fonctionnement hors-PIV respectent la prévision, optimiste, d'une très forte baisse entre 2019 et 2022.

Il apparaît que le PIV a été lancé sans étude sérieuse de son effet sur les engagements de maîtrise des coûts pris par ALG envers l'État.

⁴³ L'écart est de 0,1 %.

⁴⁴ Convention du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement.

De plus, il a conduit à un double suivi, « hors PIV » et « avec PIV », à deux horizons différents (2022 et 2025), ce qui rend peu lisible la réalité de la réduction des coûts.

Une difficile réduction des coûts salariaux

En raison du poids du personnel dans les charges, l'objectif de réduction des coûts exige une forte diminution de la masse salariale et par conséquent des effectifs⁴⁵.

Face à cette contrainte, Action Logement s'est efforcé de réduire sa masse salariale en favorisant la mobilité de ses salariés. Dans le cadre de son accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC⁴⁶), le groupe a mis en place en 2019 un plan de congés de mobilité volontaire externe (CMVE) qui consiste à aider les salariés intéressés à poursuivre leur carrière à l'extérieur du groupe en leur offrant un accompagnement personnalisé⁴⁷.

Par nature, un tel plan occasionne d'abord un coût avant d'entraîner une réduction de la masse salariale en principe plus rapide que celle qui aurait résulté des départs naturels.

Tableau n° 7 : Évolution des dépenses de personnel 2018-2022

<i>y compris CMVE (M€)</i>	2018	2019	19/18	2020	20/19	2021 prévision	2022 prévision	22/18 prévision	total 18-22
ALG	5,8	7,8	34%	9,4	21%	10,4	11,6	100%	45
ALS	188,3	226,4	20%	156	-31%	155,2	141	-25%	866,9
ALI	7,1	7,6	7%	8,5	12%	8,5	8,6	21%	40,3
AFL	3,7	3,9	5%	3,8	-3%	3,9	4	8%	19,3
APAGL	2,9	2,9	0%	2,4	-17%	2,5	2,6	-10%	13,3
Total	207,8	249,8	20%	180,1	-28%	180,5	167,8	-19%	986

Source : ALG ; chiffres hors PIV, y compris CMVE (M€) ; données prévisionnelles établies en novembre 2020

Le groupe explique la baisse de 69,7 M€ des dépenses de personnel enregistrée en 2020 - soit moins 28 % - par des retards de recrutements liés à la crise sanitaire, estimés à 10 M€, mais ne détaille pas les autres composantes de cette très forte réduction.

Pour 2021, il a prévu à son budget des dépenses de même montant qu'en 2020 et ce, selon les explications recueillies, en raison principalement d'une réduction des effectifs en contrat à durée déterminée et d'un moindre recours à l'intérim.

Le faible niveau des dépenses de personnel liées au PIV en 2020 (13 M€ contre 17,1 M€ prévus), est dû en grande part à la crise sanitaire mais il doit aussi être rapproché du faible succès de certaines des mesures du PIV (Cf. partie III). À la date du présent rapport, les prévisions de dépenses de personnel du PIV étaient susceptibles d'être revues dans le cadre de l'avenant de redéploiement signé avec l'État le 15 février 2021.

⁴⁵ Atteindre l'économie prévue sans diminuer les dépenses de personnel supposerait de diminuer de moitié le total des autres charges.

⁴⁶ Le CMVE vaut avenant à l'accord de GPEC signé en 2017 au sein de l'UES.

⁴⁷ Cf. *infra* chapitre III-III.

Tableau n° 8 : Effet du PIV sur les dépenses de personnel

(M€)	2019 réalisé	2020 réalisé	2021 budget	2022 prévision	total 19- 22
ALG	1,6	2,1	2,0	2,1	7,8
ALS	0,8	9,9	13,7	16,8	41,2
ALI	0,2	0,5	0,5	0,5	1,7
AFL	0,1	0,5	0,8	1,1	2,5
APAGL	0	0	0	0	0
Total	2,7	13,0	17,1	20,5	53,3

Source : ALG

Les effectifs physiques du groupe ont diminué de 9,1 % de 2017 à 2020, soit une baisse de 6,1 % en équivalent temps plein. Les données disponibles sur les trois premières années d'exécution de la convention quinquennale, 2018, 2019 et 2020, incitent à la prudence. En effet, entre 2018 et 2019, années antérieures à la crise sanitaire et économique, la diminution des effectifs s'est accompagnée d'une très forte augmentation de la masse salariale. Or, la trajectoire de réduction envisagée par Action Logement en novembre 2019 prévoit une baisse de 16 % des frais de personnel.

Tableau n° 9 : Évolution de la masse salariale et des effectifs physiques

	2018	2019	2019/2018	2020	2020/2019
Masse salariale milliers d'euros	207 800	249 800	20%	183 500	-27%
Effectifs physiques	3503	3412	-3%	3164	-7%
dont CDI	2934	2753	-6%	2727	-1%
dont CDD	531	621	17%	393	-37%
Effectifs ETP	3324	3319	-0,2%	3081	-7%

Source : Action Logement

Quelles que soient les évolutions de l'activité du groupe liées à la conjoncture économique et aux priorités de l'État, et la redéfinition des objectifs de réduction des coûts qui en résulterait, le pilotage des dépenses de fonctionnement et en particulier de la masse salariale, gagnerait à être raffermi. De fait, ALG estime ne pas disposer de moyens de pilotage suffisants pour bien conduire la réduction des coûts de fonctionnement et rappelle que ses filiales établissent et gèrent leur budget et leur masse salariale en toute indépendance.

Or, l'association faîtière devrait disposer en temps réel d'une information sur les engagements budgétaires de ses filiales. La création d'une direction financière groupe et l'utilisation partagée en 2020 d'un progiciel de gestion intégré sont censés renforcer sa capacité de pilotage tout autant que la capacité de gestion de chaque filiale. Il reste toutefois à démontrer que cet accès en temps réel à l'information contribue à la maîtrise des coûts en l'absence de pouvoir de contrôle *a priori* d'ALG sur les engagements de dépense.

3 UNE GESTION ENCORE EN RECHERCHE D'EFFICIENCE

3.1 Un contrôle interne en déploiement

Un lent développement des dispositifs

L'ordonnance de 2016 confie à ALG la responsabilité « *d'orienter et superviser la politique générale de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion du groupe* ». Cette mission de l'actionnaire unique a été définie en considérant les conséquences dommageables, relevées par la Cour des comptes en 2006 et en 2013, de l'absence de contrôle interne dans le dispositif des Cil.

L'actionnaire unique ALG et ses filiales disposent d'un comité de gouvernance statutaire spécialisé dans la maîtrise des risques et se sont dotés dès l'origine d'un service d'audit interne. Dans les faits, le déploiement du contrôle interne a été très progressif tant à l'intérieur des entités qu'au niveau du groupe.

Les filiales ont tardé, d'une part, à adopter les documents de cadrage nécessaires - cartographie des risques, plan d'action - d'autre part, à rendre leur audit interne capable de garantir, conformément aux principes généraux applicables, le bon fonctionnement de leur contrôle interne. Dans le même temps, la mission d'orientation et de supervision d'ALG a peiné à s'exercer face aux importants dysfonctionnements de gouvernance et de pilotage que le groupe a connus. Ainsi, en juillet 2020, le comité d'audit et des risques d'ALG regrettait-il encore de ne pas disposer d'une visibilité suffisante sur les travaux des comités d'audit des filiales et demandait que soient mis à sa disposition les comptes rendus de leurs séances et leur analyse des risques afin de « réaliser pleinement » sa mission de suivi et de supervision.

Les différents services d'audit ont néanmoins progressivement harmonisé leurs méthodes, tout en renforçant leurs effectifs alors qu'une fonction « audit et risques » commune était mise en place au sein ALG. Cette dernière a développé au niveau du groupe un dispositif de maîtrise des risques qui distingue, selon les principes généraux d'organisation du contrôle interne, le contrôle intégré dans la gestion quotidienne, la vérification de celui-ci au moyen de contrôles ponctuels et enfin le contrôle *a posteriori* conduit selon les règles de l'audit interne.

Au terme de deux années d'activité ALG a adopté ⁴⁸ une cartographie des risques, première étape du développement d'un dispositif de contrôle interne structuré, couvrant ALG elle-même et ALS mais excluant ALI et ses filiales. De fait ALS a développé une approche systématique des risques plus rapidement qu'ALI, en raison de ses obligations réglementaires en la matière, liées à son statut de société financière⁴⁹.

Le contrôle interne n'a cependant été consolidé qu'en 2020. Les cartographies des risques opérationnels de toutes les sociétés du groupe ont été présentées et une politique commune de gestion des risques a été approuvée par le conseil d'administration d'ALG en

⁴⁸ Adoptée par le CA d'ALG le 29 novembre 2018.

⁴⁹ C'est en raison de ce statut qu'ALS dispose deux comités distincts traitant d'une part des risques d'autre part de l'audit et des comptes alors qu'au sein d'ALI et d'ALG, ces fonctions sont regroupées dans un seul comité

juillet 2020. Le dispositif stabilisé à la fin de l'année, comporte un socle commun mais tient compte des spécificités de l'activité des entités. Outre les risques comptables financiers et opérationnels ou (« risques métier »), il couvre les risques liés à la protection des données et à la déontologie. Il repose sur la direction de l'audit et des risques d'ALG renforcée de manière à intervenir davantage dans le groupe en « *animant* » les activités d'audit interne des entités via la diffusion d'outils ou la participation à des missions, en vérifiant les contrôles permanents et en veillant au respect des règles de protection des données.

Un environnement de contrôle non homogène

L'environnement du contrôle interne varie fortement entre les entités du groupe et repose sur des règles juridiques qui empêchent son intégration complète.

La fonction d'audit interne d'ALI doit couvrir ses 23 filiales immobilières ce qui appelle un effort soutenu d'identification des risques, d'autant que ces sociétés ont un niveau de contrôle interne inégal et mal connu de la *holding*. Une première cartographie portant sur une quinzaine de filiales présentant des enjeux financiers importants a été présentée au comité d'audit d'ALG au début de 2020. ALI possède depuis 2020 un plan d'audit interne structuré, déployé après le contrôle de la Cour des comptes et qui se traduit par des missions d'inspection fondés sur une analyse de risque et par des missions thématiques.

Le contrôle interne d'ALS, lié à son statut de société financière est constitué d'un contrôle permanent et d'un contrôle périodique, indépendants et complémentaires⁵⁰. La société dispose en propre d'une charte d'audit interne qui se réfère au cadre réglementaire des établissements financiers⁵¹. Elle dispose d'une direction de l'audit interne mais aussi d'une direction « conformité, risques et contrôle » spécifique, rattachée au secrétaire général pour préserver son indépendance et qui informe en particulier ce dernier sur le « gouvernement d'entreprise » au sein d'ALS et de ses filiales, directes ou indirectes, et de toutes les entités répondant au statut de PSEE (Prestation de Service Essentielle Externalisée) d'ALS.

La cartographie des risques propre à ALS n'a été achevée qu'en juin 2020. En référence à la classification des risques opérationnels⁶⁴ établie par le comité de Bâle, elle évalue le risque de corruption active ou passive de membres du personnel (vol, fraude externe) comme ayant une probabilité élevée compte-tenu de la multiplicité des acteurs, du volume des commandes et de la faiblesse des contrôles. Le risque de conflit d'intérêt (fraude interne) est en revanche considéré comme plus faible mais susceptible d'intervenir sur une durée plus longue.

La société produit à l'ACPR deux rapports annuels de contrôle interne, l'un général et l'autre relatif à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

⁵⁰ Ces rapports sont soumis à l'actionnaire unique après leur adoption.

⁵¹ Arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Une efficacité du contrôle interne encore à tester

L'efficacité du dispositif mis en place au niveau du groupe sera à démontrer car il repose sur des liens fonctionnels entre responsables de différentes entités, l'absence de liens hiérarchiques étant imposée par les statuts d'ALS. Cette dernière souligne que son actionnaire unique évite toute *ingérence* dans ses plans et programmes d'audit et s'en tient à un rôle de *mise en cohérence*. Il convient également de relever, à l'instar du comité d'audit d'ALG que les cartographies ne sont pas directement comparables car leur présentation n'est pas homogène.

Enfin, l'avis exprimé par le comité d'audit d'ALG en janvier 2021 résume les étapes qui restent à franchir dans le domaine de la maîtrise des risques de probité : « *Les membres du Comité d'audit ALG souhaitent disposer d'une vision consolidée des risques de corruption et de conflit d'intérêt ainsi que d'un suivi régulier des plans d'actions engagés dans les entités* ».

Au-delà de la mutualisation des méthodes, la direction audit et risques du groupe a engagé des missions transverses portant différentes entités en matière de déontologie⁵², la prévention de la fraude ou la protection des données.

Dans ce cadre, le service d'audit de chaque entité mène son propre contrôle et en rend compte à ses instances avant que l'ensemble soit présenté au comité d'audit et au conseil d'administration du groupe. Les résultats de ces travaux n'étant attendus qu'à la fin de l'année 2021, la Cour n'en a pas eu connaissance.

Un pilotage des risques toujours en chantier

Le groupe entend renforcer sa politique de maîtrise des risques en mettant en service en juin 2021 un système d'information et de gestion des risques, spécialisé, SIGR⁵³. Cet outil doit servir les fonctions Audit, Risques et Contrôles de toutes les entités, y compris les filiales immobilières. Il vise à faciliter l'alignement des référentiels et des méthodes de travail, ce qui doit permettre d'affiner les cartographies des risques à partir de définitions cohérentes et de consolider les plans d'audit. Ainsi grâce à la couverture complète et homogène, le pilotage des risques du groupe devrait s'affermir.

⁵² Le groupe s'est doté en 2019 d'une charte de déontologie et d'un code de conduite anti-corruption. A partir de 2020 les administrateurs ont été sensibilisés aux risques de conflit d'intérêt lors de leur nomination, des formations spécifiques ont été organisées, un dispositif d'alerte par intranet, a été créé.

⁵³ Retenu par la commission d'appel d'offres du 7 juillet 2020.

3.2 Des ressources humaines à mieux piloter

3.2.1 Une gestion des ressources humaine soumise à de fortes contraintes

Une architecture complexe liée au modèle d'organisation du groupe

Les CIL responsables de la Peec avant la réforme géraient leur personnel de manière autonome, sans se référer à une convention collective commune et avaient développé leurs propres pratiques en termes de rémunérations et d'avantages sociaux. Pour simplifier et harmoniser la gestion des ressources humaines dans le nouveau groupe et permettre l'alignement des statuts et des conditions d'emploi des salariés, un accord⁵⁴ avec les organisations représentatives du personnel du 23 mars 2017 a créé une unité économique et sociale (UES)⁵⁵. Regroupant dix-sept entités en 2020, l'UES est le cadre de représentation des salariés d'Action Logement, à l'exclusion des filiales d'ALI ; ALG y assure la fonction d'employeur sur délégation des autres entités.

La gestion unifiée des ressources humaines du groupe, initiée au deuxième semestre 2018, s'imposait car l'absence de coordination entre ALG et ALS en ce domaine avait entraîné peu avant le recrutement concomitant et non concerté de deux directeurs des ressources humaines aux missions identiques. La DRH groupe créée dans ce contexte a reçu pour mission de définir, piloter et coordonner les politiques de ressources humaines. Elle comprend des directions ayant compétence sur l'ensemble du groupe et deux directions affectées respectivement à ALS et à ALI, et dont les responsables sont rattachés au DRH groupe :

- Le « directeur ALS » exerce, d'une part la fonction de DRH de la société ALS, avec dans ce cadre un lien hiérarchique avec le directeur général de cette société et un simple lien fonctionnel avec le DRH groupe et, d'autre part, la fonction d'adjoint au DRH groupe, avec dans ce cadre un lien hiérarchique avec ce dernier. Action Logement justifie ce statut particulier par le poids prépondérant d'ALS en termes d'effectifs salariés.
- Le « directeur ALI », quant à lui, est placé sous l'autorité hiérarchique du DG d'ALI et a un simple lien fonctionnel avec le DRH groupe, dont il n'est pas l'adjoint.

Le DRH de chaque entité - ALS, ALI, AFL et APAGL - relève de l'autorité de sa direction générale et ses relations avec la DRH Groupe sont de nature fonctionnelle.

La DRH groupe joue un rôle de coordination et de mise en cohérence des pratiques. Elle prépare les orientations générales du groupe en matière de ressources humaines que le directeur général d'ALG inscrit dans les feuilles de route annuelles qu'il adresse aux directeurs généraux, y compris en termes d'effectifs et de masse salariale.

⁵⁴ Associant initialement 28 signataires, dont des filiales des CIL, l'accord a été amendé pour tenir compte d'une part des réorganisations, comme la création des filiales d'ALS Projimmo Conseil, Ma nouvelle Ville, Soli'AL et l'Opérateur national de vente (ONV), d'autre part de la sortie de deux entités.

⁵⁵ Aux termes du code du travail une UES regroupe des entreprises placées sous le même pouvoir de direction, exerçant des activités complémentaires et formant une communauté de travailleurs, pour constituer une entité unique au niveau de laquelle la représentation du personnel est organisée.

La complexité de ce dispositif, jointe au caractère centralisé de la gestion des ressources humaines, a rigidifié la mise en œuvre de l'accord de négociation annuelle obligatoire signé en 2019. Pour certaines catégories de salariés, en effet, l'octroi d'augmentations ou de primes individuelles était soumis à une procédure de validation de la direction des ressources humaines groupe limitant à l'excès la marge de manœuvre des filiales, qui n'ont retrouvé qu'en 2021 leur compétence sur des décisions individuelles de gestion.

La fonction de formation est confiée à une entité *ad hoc*, l'association Action Logement formation (ALF) autonome mais placée sous le contrôle de la DRH Groupe.

Un cadre conventionnel dont l'harmonisation a été difficile

Les salariés des Cil étaient soumis à des régimes très disparates en matière de primes, d'horaires de travail, de congés ou de protection sociale complémentaire, au point que plus de trente statuts différents devaient être pris en compte pour la mise en œuvre de la paie. Dans ces conditions, une harmonisation des règles et des pratiques s'imposait, tant pour simplifier la gestion que pour éviter des inégalités de traitement non justifiables et pour développer un esprit commun d'appartenance au nouveau groupe.

Alors qu'une partie des Cil relevaient de la convention collective des sociétés de HLM, le groupe Action Logement a choisi d'adhérer à la convention collective des sociétés financières, jugée plus avantageuse pour les salariés. La création du « socle social » de l'UES s'est aussi traduite par l'adoption de nombreux accords d'entreprise dont, en 2019, vingt accords ou avenants à des accords antérieurs. L'accord de classification signé en octobre 2019, a finalement fixé un cadre de référence unique pour l'ensemble des emplois. C'est seulement depuis 2020 que le bulletin de paie des salariés d'Action Logement repose sur une classification harmonisée, remplaçant les nombreuses références utilisées par les organismes antérieurs, pourtant dissous depuis 2016.

Une gestion des risques à adapter aux enjeux de changement

Action Logement a tardé à engager l'analyse cohérente des risques liés à la gestion de son personnel.

Une cartographie des risques liés aux ressources humaines a été présentée au comité des risques d'ALS en septembre 2019. Elle identifie 33 risques parmi lesquels treize, dont deux *majeurs*, sont jugés à la fois *critiques* et *faiblement maîtrisés* et font l'objet de plans d'action.

Cependant, l'ampleur des projets de transformation menés au sein du groupe aurait justifié de mieux couvrir les risques liés à la qualification et la compétence des salariés, à l'accompagnement du changement, à la maîtrise de la masse salariale au regard des objectifs de réduction des coûts de fonctionnement. Une telle approche s'imposait d'autant plus que le comité d'audit d'ALG avait adopté⁵⁶ une cartographie couvrant les risques psychosociaux liés à la transformation des conditions de travail induits par la réforme et considérés comme un risque « majeur, très critique et mal maîtrisé ».

⁵⁶ En janvier 2019.

Les changements en cours et à venir au sein d'Action Logement impliquent des modifications importantes de l'organisation du travail ainsi que de nombreuses mobilités fonctionnelles et géographiques. Ils doivent entraîner la suppression à terme de 140 implantations sur les 260 que comportait le groupe à sa création. Cette réorganisation entraîne des surcharges de travail liées à la fusion d'entités au fonctionnement et aux outils différents. Cette difficulté est illustrée par la coexistence en 2020 d'une trentaine de systèmes d'information différents qui ne sont encore ni harmonisés ni articulés entre eux.

Des actions ont été engagées pour répondre aux risques liés à ce changement, telles que la création d'une ligne téléphonique d'écoute et de soutien psychologique, des formations *ad hoc* ou la désignation de salariés, nommés « *agilitateurs* », chargés d'accompagner les *managers* dans les démarches de changement. Ces mesures qui ont été renforcées en lien avec la crise sanitaire, gagneront à être intégrées dans le plan structuré de prévention des risques psycho-sociaux comportant un diagnostic, un plan d'action, des instances de pilotage et de suivi, dont le groupe a engagé le déploiement.

3.2.2 Un cadre de rémunération précis à respecter rigoureusement

Des règles internes qui n'ont pas été pleinement suivies

Action Logement a adopté des principes généraux relatifs aux rémunérations et à leur évolution, d'une part pour ses mandataires sociaux et ses cadres dirigeants, d'autre part pour ses autres salariés. Le conseil d'administration d'ALG de février 2017 a défini les mesures applicables à la rémunération des cadres dirigeants des différentes entités.

La rémunération des membres des comités de direction et des comités de direction élargis de chaque entité est arrêtée par le comité de nomination et de rémunération compétent.

La liste précise des fonctions soumises aux décisions de ces comités, arrêtée en janvier 2020, comprend en sus des 18 membres du comité de direction du groupe Action Logement, 47 fonctions⁷⁶, ainsi que les fonctions de mandataire social des filiales immobilières d'ALI. La Cour a vérifié si les règles adoptées par Conseil d'administration d'ALG en matière de rémunérations étaient respectées dans les faits.

Mandataires sociaux

En examinant des situations annuelles de mandataires sociaux en 2017, 2018 et 2019 la Cour a constaté que la part variable de leur rémunération avait été fixée a priori au plafond de 20 % dans sept cas sur douze et que, quel que soit le plafond retenu, cette part avait été attribuée à hauteur de 100 % dans huit cas. En sus, des primes complémentaires ont été attribuées à trois reprises, de sorte que l'ensemble des rémunérations variables a dépassé le montant de la part variable contractuelle ; dans deux cas⁵⁷ cette attribution a conduit à ce que le total de la part variable et de la prime complémentaire dépasse 20 % de la rémunération fixe. Dans ces deux cas, le groupe n'a pas respecté ses propres règles de rémunération.

⁵⁷ Le DG et le DGD d'ALS en 2019.

Directeurs et cadres dirigeants

En examinant de la même façon les rémunérations des directeurs et des cadres dirigeants d'ALG et d'ALS de 2017 à 2019 la Cour a relevé deux cas de non-respect du plafond de part variable arrêté par le groupe⁵⁸. Dans un cas, cette part variable n'a pas été attribuée en totalité, de sorte que le montant versé a été inférieur à 20 % de la rémunération fixe ; dans le second cas, elle a en revanche été versée à 100 %.

À plusieurs reprises, la part variable a été fixée à un niveau bien supérieur au plafond contractuel : chez ALS cinq dépassements allant de 14 % à 60 % ont été relevés en 2017 et un autre à hauteur de 27 % en 2018 ; chez ALG, en 2019, une part variable a même été fixée à hauteur de dix fois le plafond contractuel. Dans tous les cas, toutefois, la part variable finalement attribuée est restée inférieure à 20 % de la rémunération fixe.

Une prime complémentaire a été attribuée à plusieurs reprises. Chez ALG, trois cadres en ont bénéficié en 2017 et un seul en 2018 ; chez ALS ce fut le cas de deux cadres en 2017 et trois en 2018 et en 2019. De ce fait, chez ALS, le total versé a dépassé 20 % de la rémunération fixe pour deux personnes au titre de 2018, le ratio s'élevant à 21,5 % et 26,7 %, et pour deux autres personnes en 2019, les ratios étant alors de 20,4 % et 36,3 %.

Dans certains cas, c'est la décision du comité de nomination et de rémunération qui n'a pas respecté le cadre fixé par le conseil d'administration : à titre d'exemple, le CNR d'ALG a proposé en 2017 de fixer le plafond de la part variable du DG de l'AFL à 25 % de sa rémunération fixe.

Il a été indiqué à la Cour que l'actualisation en cours de la politique de rémunération, serait l'occasion de mentionner les primes exceptionnelles, de les encadrer et d'autoriser ponctuellement un dépassement du niveau de 20 %.

Autres salariés

L'accord sur les conditions générales de travail de mars 2018 a défini une pratique commune qui s'est substituée aux différents régimes antérieurs comportant par exemple une gratification de fin d'année dite « 13^e mois », une prime d'ancienneté ou une « prime de réforme harmonisée ».

Le conseil d'administration d'ALS a précisé ce dispositif en novembre 2018, puis à nouveau dans les mêmes termes en mai 2019 au titre du suivi de la politique de rémunération. Pour certains membres de l'encadrement, à la part fixe du salaire peut s'ajouter une « prime de performance des salariés encadrants », dont le montant maximal est de 4,23 % de la rémunération fixe, soit 0,55 mois de salaire.

Cette prime de performance est versée en fonction de l'atteinte d'objectifs préalablement fixés, et de la performance appréciée par le supérieur hiérarchique lors de l'entretien d'évaluation. Comme relevé *supra*, les sociétés du groupe disposaient cependant d'une faible autonomie en matière de rémunérations individuelles.

⁵⁸ La directrice du refinancement d'ALG en 2019 (50 %) et le directeur logement d'ALS en 2019 (23 %).

Les dirigeants des ex-Cil

En 2016, trente cadres dirigeants étaient employés par les Cil, appelés à disparaître. À la fin du premier semestre 2020, cinq d'entre eux étaient en fonction au sein d'ALS ou d'une de ses filiales et douze dans d'autres structures du groupe, ALG, ALI ou ses filiales.

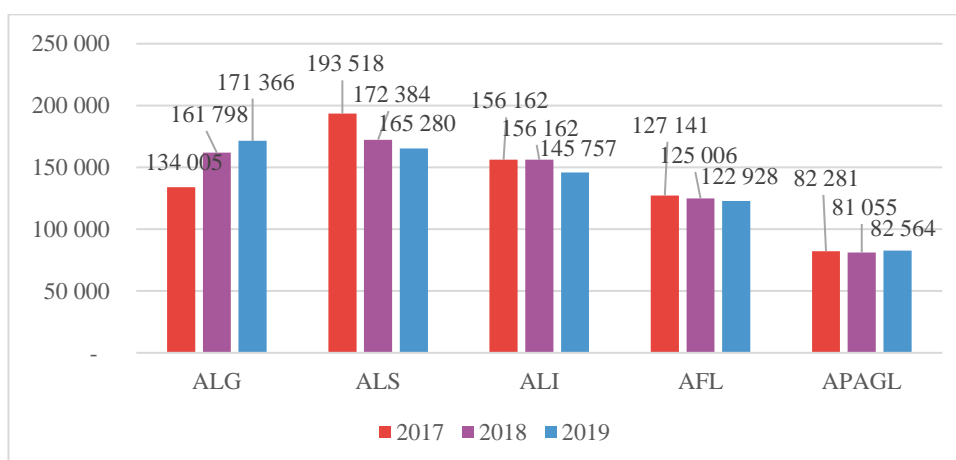
Les huit anciens dirigeants en activité au sein de l'UES perçoivent une rémunération brute le plus souvent située entre 130 et 150 k€, complétés par une part variable de 10 % ou 20 % selon les cas ; deux d'entre eux perçoivent respectivement 83 000 € et 115 000 €, avec une part variable de 10 %, et un ancien DGD d'ALS réintégré comme salarié bénéficiant de 187 000 € et d'une part variable de 20 %. Quatre dirigeants avaient quitté leur Cil avant 2017, dans le cadre d'un licenciement pour deux d'entre eux et d'un départ en retraite pour les deux autres. Action Logement Groupe n'a communiqué aucune information sur les modalités de ces départs, antérieurs à sa création.

Enfin, neuf anciens dirigeants ont quitté le groupe depuis 2017 dont quatre par licenciement, quatre par rupture conventionnelle ou amiable dans le cadre du CMVE et un par départ en retraite. Hormis ce dernier cas, les indemnités accordées s'échelonnent de 141 000 à 367 000 €, ce qui représentait pour les personnes concernées de 120 à 272 % de leur rémunération brute annuelle.

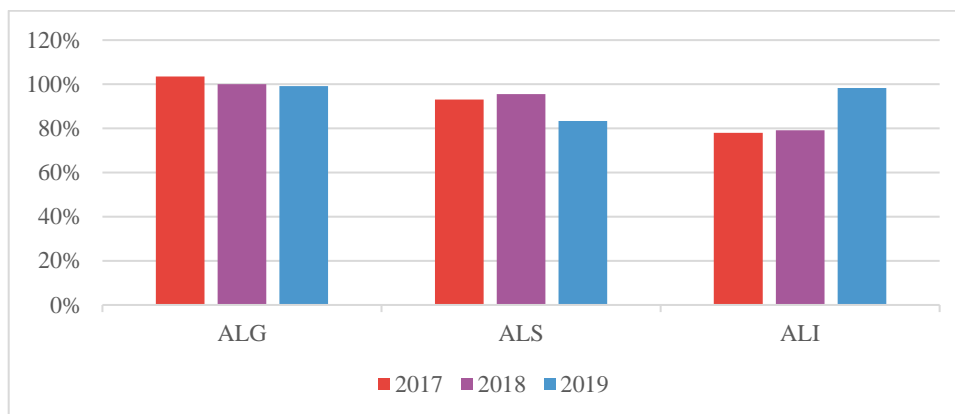
Lors de la présentation de certains de ces départs au comité des rémunérations d'ALS d'avril 2019, un membre du comité s'est étonné du montant de l'indemnité la plus élevée, attribuée dans le cadre d'une rupture conventionnelle ; ce point n'a pourtant suscité aucune remarque. Le caractère formellement légal de cette décision ne saurait, au regard de la mission d'utilité sociale du groupe, être une explication suffisante à l'absence de tout débat à son sujet.

Une évolution peu cohérente des rémunérations les plus élevées

Ni le montant total, ni l'évolution moyenne des dix principales rémunérations brutes servies par chacune des entités majeures du groupe ne reflètent de politique commune lisible. Il en va de même pour la politique de rémunération variable fondée sur la performance.

Graphique n° 1 : Évolution des dix plus hautes rémunérations

Source : ALG, ALS, ALI. Moyenne des dix plus hautes rémunérations brutes

Graphique n° 2 : Pratique de la part variable.

Source : ALG, ALS, ALI. Ratio « part variable attribuée sur plafond part variable » pour le total des dix plus hautes rémunérations

3.2.3 Une gestion volontariste des emplois et des parcours professionnels

Des incitations à la mobilité interne peu efficaces

Pour réorganiser les métiers et le fonctionnement des anciens Cil, Action Logement a engagé une politique active de gestion des emplois et des parcours professionnels. En septembre 2017 a ainsi été signé avec les représentants du personnel un accord portant sur les mobilités professionnelles, la formation, le recrutement et le redéploiement des emplois et des compétences. Cet accord entend aider les salariés à faire face aux évolutions et à conserver leur niveau de compétence, tant dans le groupe que sur le marché du travail. Il vise les salariés occupant un « *emploi sensible* », c'est-à-dire susceptibles d'être confrontés soit à une baisse d'effectif liées aux évolutions « *réglementaires, techniques, technologiques, d'automatisation des méthodes de travail, d'informatisation, de mise en sous-traitance ou de réorganisation* », soit à une relocalisation géographique découlant d'une réorganisation. Ces salariés, susceptibles d'être conduits à une mobilité interne à l'initiative de l'employeur, peuvent bénéficier d'un accompagnement à une mobilité externe en cas de refus des propositions qui leur sont faites.

Action Logement a adopté en 2018 différentes mesures de mobilité interne : création d'une direction de la gestion des talents, adoption d'une charte de mobilité interne, mise en place d'une bourse des emplois. Celle-ci a recensé 952 offres d'emploi en 2018, provenant en grande partie des ESH (80 %). À titre incitatif, l'accord prévoit, pour les mobilités effectuées dans l'année suivant sa signature, un accompagnement plus favorable, notamment en matière de primes de déménagement ou d'aide à la mobilité professionnelle du conjoint.

Ces mesures ont toutefois eu un impact limité et les 138 mobilités internes effectuées en 2018 au sein du groupe élargi comprenant les filiales d'ALI, soit 18 000 personnes, sont à mettre en regard du nombre des embauches à l'échelle, pourtant plus réduite, de l'UES : 1 247 en 2017, 1 184 en 2018, 826 en 2019.

Un plan de mobilité volontaire externe coûteux à court terme

Afin d'accélérer la réduction de ses effectifs, Action Logement a lancé un plan de congés de mobilité volontaire externe (CMVE) fondé sur un accord signé avec les organisations syndicales⁵⁹. Dans ce cadre, les salariés souhaitant quitter le groupe se voient proposer des mesures d'accompagnement de carrière ou, le cas échéant, d'aménagement de fin de carrière, à la condition que leur départ n'entraîne pas de nouveau recrutement.

ALG espérait 200 bénéficiaires à ce plan, pour un coût de 27 M€⁶⁰ et une économie salariale équivalente de 2019 à 2021. Les demandes ont été deux fois plus nombreuses, en majorité motivés par l'aménagement de fin de carrière. Action Logement a en conséquence étendu le plan de CMVE, ce qui a porté son coût à 65 M€, en partie financés par 13 M€ de reprise de provisions d'indemnités de fin de carrière, soit un coût net de 52 M€.

La masse salariale correspondant aux 437 salariés concernés représente 29,4 M€ en année pleine ce qui, selon les simulations d'Action Logement, permettrait dès 2021 d'enregistrer des économies venant compenser le coût net du plan.

Tableau n° 10 : Plan de congé de mobilité externe volontaire

<i>K€</i>	2019	2020	2021	2022	cumul
<i>Départs « seniors »</i>	8	193	63	3	267
<i>Départs « autres actifs »</i>	7	121	40	2	170
<i>Total départs</i>	15	314	103	5	437
<i>Allocations</i>	5 512	18 850	3 212	82	27 656
<i>Indemnités de retraite</i>	1 283	26 937	8 722	428	37 369
<i>Reprises sur provisions indemnités de retraite</i>	-449	-9 389	-3 080	-150	-13 067
<i>Coût total</i>	6 346	36 397	8 854	360	51 958

Source : ALG

L'effet du CMVE, limité à son lancement, en 2019, avec 20 % des départs, s'est accru en 2020 étant précisé que des départs en retraite anticipés ont été imputés à ce plan.

Tableau n° 11 : Motifs de départ des salariés en CDI

	2017	2018	2019	2020
<i>Autre motif</i>	1	3	1	1
<i>Décès</i>	1	3	1	2
<i>Démission</i>	59	60	57	26
<i>Départ en retraite</i>	65	76	26	4
<i>Fin période d'essai</i>	6	13	18	19
<i>Licenciement ou RC</i>	54	38	59	34
<i>Mutation société hors UES</i>	37	55	20	15
<i>CMVE</i>			46	182
<i>Transfert établissement</i>	6		1	
<i>Total départs CDI</i>	229	248	229	283

Source : ALG

⁵⁹ Signé en décembre 2018, sous forme d'un avenant à l'accord de septembre 2017.

⁶⁰ En sus de 5,4 M€ d'indemnités de fin de carrière déjà provisionnées.

Une politique de formation mutualisée

Élaboré en 2017, le premier plan de formation a été mis en œuvre au cours de l'exercice 2018. Il est construit selon les axes de formation définis pour l'UES Action Logement et comporte des actions de formation principalement proposées par l'association Action Logement Formation.

Sur les 53 actions de formation organisées au cours de ces deux années seize seulement ont été assurées par des organismes de formation extérieurs au groupe Action Logement. Le coût de ces formations extérieures est demeuré restreint et inférieur aux seuils définis pour l'engagement de procédures formalisées de mises en concurrence⁵³.

3.3 Une gestion des achats à renforcer

3.3.1 Une organisation instable

Comme l'étaient les Cil et l'UESL, les entités composant le nouveau groupe Action Logement sont soumises au Code de la commande publique⁶¹. Avant la réforme de 2016, la Cour avait relevé, à la suite d'autres corps de contrôle⁶², un respect insuffisant des dispositions du code des marchés publics. Le nouveau groupe a pu vérifier les faiblesses du système de gestion antérieur grâce à un audit interne mené en 2018 par ALG sur les marchés supérieurs à 15 000 € passés en 2015 et 2016 par les Cil. Sur un total de 15,1 M€ de dépenses versées à 235 fournisseurs, seuls 9,05 M€, représentant 182 fournisseurs, ont en effet été jugés entièrement conformes. Pourtant, la gestion des achats a tardé à s'organiser de manière sûre et en accord avec les recommandations du comité d'audit d'ALG.

A sa création, le groupe a choisi de gérer séparément les aspects juridiques, techniques et économiques de ses marchés et a confié les fonctions d'achat et de gestion juridique de l'ensemble du groupe à ALS en raison du volume d'activité attendu de celle-ci.

En 2019, dans le cadre d'une refonte de ses fonctions d'appui visant à créer une organisation transverse tenant lieu de secrétariat général du groupe, ALG a créé un pôle de commande publique dans sa direction juridique alors qu'ALS conservait la fonction d'achat rattachée à sa direction des moyens généraux.

Le pôle commande publique⁶³ surveille la passation des marchés, vérifie les contrats, organise la commission d'appels d'offres et assure la publication des contrats. Le service d'achat traite les éléments non juridiques tels que prix et aspects techniques, établit les bons de commande et veille à l'exécution du marché avec la direction métier concernée. Les achats informatiques sont gérés par une cellule de la direction des services informatiques d'ALS.

Consciente des risques de tous ordres créés par cette organisation dispersée et souhaitant professionnaliser la fonction d'achat et développer la « culture d'achat » des directions métiers,

⁶¹ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (article L. 313-17-1 du code de la construction et de l'habitation) et à son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016.

⁶² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, pp 118-153 « la réforme du 1 % ».

⁶³ Son effectif, initialement réduit à une personne, a été étoffé, et compte sept personnes en 2020.

ALG a recruté en septembre 2020 une directrice des Achats Groupe. Celle-ci a pour mission de constituer une direction des achats capable de piloter, de centraliser et de formaliser les processus d'achat de l'ensemble du groupe, filiales immobilières comprises, en vue de contribuer à la réduction des frais de fonctionnement et renforcer la sécurité juridique.

Une filière devait se déployer en 2021 de manière à fédérer les services compétents des filiales - au plan technique et juridique - en matière de commande et leurs commissions d'appel d'offres. Toutefois, en 2021, à l'instar de la gestion des ressources humaines, la gestion des achats, encore en construction reste organisée selon un ensemble complexe et peu lisible de liens hiérarchiques, de liens fonctionnels et de « liens d'animation ».

Le retard pris dans la mise en place d'une politique d'achat commune au groupe et susceptible de produire toutes les économies d'échelle possibles a été préjudiciable à la tenue de l'engagement de réduction des frais de fonctionnement.

3.3.2 Politique d'achat et sécurité des procédures : des retards lentement comblés

Action Logement ne s'est pas doté d'entrée d'une politique commune d'achat encadrant l'analyse des besoins des directions métiers et fondée sur des orientations stratégiques et ses marchés ont été passés au fur et à mesure de besoins urgents liés à la constitution du groupe.

À partir de 2018, ALG a certes initié une formalisation qui s'est traduite par la constitution d'une bibliothèque de documents standardisés, la diffusion d'une lettre juridique traitant de la commande publique et d'une note modifiant le seuil des marchés de gré à gré. Mais ces efforts ne suffisaient pas à garantir la qualité et la rigueur de la passation des marchés. Il manquait une analyse des marchés récurrents, une programmation des dates de fin de marché et une bonne articulation avec les travaux de maîtrise des coûts, de même qu'un outil unique de pilotage des achats du groupe fondé sur des indicateurs.

De même, faisait défaut une doctrine interne relative aux critères de choix du pouvoir adjudicateur, ALG ou ALS, dans le cas des groupements de commande.

À partir de 2019, une rationalisation progressive des achats a été engagée. Le groupe a ainsi accru le recours à des groupements de commande, procédure retenue pour 31 des 51 marchés supérieurs à 25 000 € passés par ALG de 2017 à 2019 et pour 29 des 74 marchés de ce type passés par ALS en 2018. Ces marchés portaient en grande partie sur des prestations courantes bénéficiant aux différentes entités du groupe, dans les domaines juridique, financier, des ressources humaines et des moyens généraux.

En 2020 le groupe a poursuivi cette rationalisation en lançant une révision de sa procédure de passation des marchés visant à définir un « *process achats* » commun, à instaurer une commission achats chargée d'en superviser l'application, à développer les commandes groupées et à renforcer le contrôle interne de régularité. Cette démarche devait s'appuyer sur des systèmes d'information à déployer en 2021 : un progiciel de gestion des achats (Qualiac), un outil de dématérialisation à destination des fournisseurs. La mise en place de l'outil de commande par internet (« *e-procurement* ») restait toutefois cantonnée à ALG.

3.3.3 Une faible maîtrise des risques de la commande publique

Dans son analyse des risques, la direction de l’audit et des risques du groupe porte une attention particulière à la commande publique.

Adoptée en novembre 2018, la cartographie consolidée des risques d’Action Logement évalue la commande publique notamment au regard des risques de fraude et de corruption liés à la loi « Sapin II⁶⁴ ». Elle renvoie à une cartographie et à des contrôles spécifiques pour ALS en raison du volume des achats de cette dernière et de ses obligations juridiques.

La cartographie propre à ALS achevée en juin 2020 désigne encore comme « en cours de constitution » la politique d’achat et de marchés de la société. Elle en souligne le défaut de pilotage et évoque différents dysfonctionnements. Elle confirme que le contrôle des achats et marchés du groupe est affaibli par l’éclatement de leur gestion, susmentionnée, entre ALG et ALS et alerte sur les risques de recours juridique liés à l’absence de formalisation des procédures. Elle estime que la succession des opérations de gestion - réception des offres, enregistrement du marché dans le système d’information, suivi de son exécution, archivage - démontrent, une « non-optimisation générale des coûts financiers » par ALS.

Elle précise la marche à suivre pour que le groupe dispose enfin d’une fonction Achat maîtrisée : formalisation d’une politique d’achat permettant de prioriser les axes d’économies à réaliser, adoption d’un référentiel achat détaillé, meilleur encadrement des besoins exprimés afin d’affiner une meilleure rapport coût-prestation

Les résultats des audits internes des achats d’ALG menés à partir de cette cartographie ont été examinés par le comité d’audit du 4 mars 2021. Ils relèvent différentes déficiences qui confirment les risques soulevés par la Cour : faible structuration de la gouvernance du processus d’achat, de son environnement de contrôle, absence de sensibilisation et de formation des personnels. Les dimensions déontologiques sont à renforcer par de meilleures diligences d’identification des situations de conflit d’intérêt (prévention et détection) et un suivi de la mise en conformité au dispositif Sapin II.

L’engagement des dépenses, l’expression des besoins et le rapprochement budgétaire pâtissent d’un manque de suivi de l’exécution des marchés et d’une organisation de la fonction comptabilité ne permettant pas de sécuriser le règlement des fournisseurs. Le suivi des contrats se caractérise par un manque d’anticipation des renouvellements et de rapprochement budgétaire permettant de détecter le fractionnement irrégulier.

⁶⁴ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

3.4 La dispersion des systèmes d'information : une faiblesse initiale lentement corrigée

3.4.1 Une contrainte sous-estimée lors de la réforme

Un héritage informatique disparate

Avant la réforme de 2016, chaque Cil disposait de son propre système d'information mais les travaux préparatoires conduits en 2015 et 2016 ont sous-estimé la difficulté de la réunification de ces systèmes. À sa création en 2017, ALS a dû engager son unification informatique tout en poursuivant la gestion des prêts et des aides au moyen des multiples outils existants. La société a lancé d'ambitieux projets qui ont nécessité de recourir à des prestataires pour assurer un fonctionnement qualifié de « *provisoire en mode dégradé* » qui s'est avéré beaucoup plus long à résorber que prévu.

Action Logement a mesuré la sous-estimation initiale de son unification informatique en examinant le bilan dressé par un groupe de travail interne d'ALG à la fin de 2017, complété un an plus tard par un audit extérieur. L'achèvement de l'unification a alors été progressivement repoussé jusqu'à la fin de 2021, soit au terme de cinq années d'activité, dont quatre régies par la nouvelle convention quinquennale. Ce report a occasionné des surcoûts significatifs.

Dès 2018, ALS s'est néanmoins efforcée d'organiser sa gestion informatique en réorganisant sa direction, en hiérarchisant ses projets via un comité de priorisation, en distinguant mieux ses dépenses de fonctionnement courant et ses dépenses d'investissement. Ces progrès n'ont toutefois pas permis de maîtriser les risques de dérive, d'assurer une planification fiable, d'organiser précisément la charge de travail, d'estimer correctement les budgets et les dates de fin des projets.

Unifier la gestion des systèmes d'information : un projet non abouti

Selon un schéma comparable à celui de la « DRH Groupe », évoqué *supra*, ALG a créé en 2020 une « DSI groupe » dont le directeur est également responsable de la DSI d'ALS.

Schéma n° 1 : Organisation de la gestion informatique

<i>Fonction</i>	<i>Mission</i>	<i>Rattachement</i>
<i>Exploitation</i>	Production, supervision des serveurs, gestion des infrastructures et réseaux, serveurs, sécurité opérationnelle	DSI groupe ALS, pour l'ensemble du groupe
<i>Achat informatique</i>	Achat de produits et de services de technologie de l'information et des communications (TIC). Optimisation du coût et de la qualité des prestations Relations permanentes avec les fournisseurs.	ALG, cellule spécialisée à la direction des achats groupe
<i>Assistance</i>	Soutien aux utilisateurs et aux clients internes de l'UES, extension aux filiales immobilières d'ALI projetée.	DSI groupe ALS, avec l'appui de prestataires
<i>Développement</i>	Développement logiciel, conception des outils, Pilotage des projets, gestion du patrimoine applicatif	Décentralisé DSI de chaque entité

Source : ALG

Les trois premières fonctions présentées ci-dessus, auxquelles s'ajoutent le pilotage et la gouvernance d'ensemble y compris les ressources humaines, le budget, et l'urbanisation du SI, sont assurées par la DSI groupe *stricto sensu*. Celle-ci assure en outre une animation de la fonction de développement informatique décentralisé au niveau des entités et ce, afin d'harmoniser les méthodes. Conformément aux recommandations de l'ACPR, la sécurité des systèmes d'information est pilotée, non par la DSI, mais par la direction des contrôles, des risques et de la conformité (DCRC) d'ALS. Cette direction comprend un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) compétent pour l'ensemble du groupe.

Cette organisation, comme celle des ressources humaines a été définie au vu de l'expérience acquise par Action Logement au cours de ses premières années d'expérience. Elle demeure contrainte par l'absence de choix quant au degré d'intégration du groupe, évoqué en première partie, qui est une source permanente de complexité et de sous-efficience.

Un développement tardif des « outils métier »

Pendant que l'unification des outils de gestion se poursuit, de nouveaux outils ont été développés, pour accroître la capacité d'action du groupe auprès de ses clients.

Pour l'activité locative - gestion des demandes des salariés et des réservations de logements auprès des bailleurs sociaux - un projet dénommé Hermès, livré à la fin 2019, a été déployé au moyen d'une plateforme présentée mi-2020 sous le nom de « AL'in », et sera développé jusqu'en 2022 afin d'incorporer des fonctionnalités telles qu'une application mobile.

Pour la gestion des prêts et aides, le projet « Hélios » a fait l'objet d'un cahier des charges et d'une consultation en avril 2020, après un premier appel d'offres déclaré sans suite au deuxième semestre 2019 : il vise à atteindre la conformité complète aux exigences ACPR au second semestre 2022.

3.4.2 Des chantiers qui se prolongent et des coûts difficilement maîtrisés

Pour faire suite aux recommandations des groupes de travail et audits dédiés aux systèmes d'information, la DSI-groupe suit au moyen d'un tableau de bord une centaine d'actions. En dépit de l'avancement progressif de ces actions et de la réorganisation indiquée ci-avant, d'importants progrès restent à accomplir, pour offrir aux interlocuteurs externes comme aux salariés un environnement informatique adapté.

Font encore défaut un portail unifié ainsi qu'un outil unique de gestion des prêts et aides. De fait, la migration des encours anciens, encore suivis dans les SI de chaque ex-Cil, n'a pas encore été planifiée.

En sus de la rationalisation des logiciels, la réforme de 2016 appelait également à la recherche d'économies par l'optimisation des divers contrats de service liés à l'informatique et aux télécommunications : chaque Cil recourait en effet à ses propres prestataires pour la téléphonie, les solutions d'impression, l'hébergement internet. La rationalisation de ces contrats a permis selon la DSI une économie de 2,4 M€.

Fin 2019, lors de l'actualisation du plan à moyen terme relatif aux coûts de fonctionnement, en application de la convention quinquennale et de son avenant relatif au programme d'investissement volontaire, les dépenses informatiques étaient estimées à 237,7 M€ sur cinq ans, dont environ un tiers au titre du développement et deux tiers au titre du fonctionnement.

Tableau n° 12 : Coûts informatiques 2018-2022

(en M€)	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Périmètre « convention quinquennale »	43,9	29,4	31,6	25,1	27,1	157,1
Périmètre « PIV »	0,0	7,5	21,5	26,5	25,2	80,6
Total	43,9	36,9	53,1	51,6	52,3	237,7
(en M€)	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Développement	12,1	19,8	14,0	15,3	13,1	74,3
Exploitation	21,4	21,0	41,8	40,9	39,2	164,3
Provisions, autres	10,4	-3,9	-2,7	-4,6	0,0	-0,9
Total	43,9	36,9	53,1	51,6	52,3	237,7

Source : Action Logement, novembre 2019

L'intégration numérique : une nécessité tardivement prise en compte

La numérisation des tâches, à l'exemple de la collecte, examinée *infra*, n'est pas en 2020 à la hauteur des ambitions du groupe et au niveau des entreprises et organisations comparables.

Ainsi, les filiales d'ALI ne disposent pas d'un intranet permettant un accès instantané, commun et homogène ce qui freine le développement d'une culture de groupe.

Face à ces retards, ALG a prévu d'engager en 2021 une stratégie digitale (*stratégie data groupe*) destinée à améliorer l'efficacité de la gestion en éliminant toutes les ressaisies de données, encore nombreuses, et en facilitant l'accès à l'information et son partage.

RECOMMANDATIONS

Deuxième orientation : mieux assurer la maîtrise et l'efficacité de la gestion

4. *en supprimant les fonds consacrés à la Peec agricole (Peac) et à la Peec supplémentaire (Pseec) au profit d'un suivi analytique de ces contributions et de leurs emplois (ALG, ALS, DHUP, MAA).*
5. *en validant par décret, sur la base d'une expertise juridique concertée, la possibilité statutaire pour ALI de procéder à des opérations de financement avec les entités sur lesquelles elle exerce un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce (ALG, ALI, DHUP).*

TROISIEME PARTIE : DES MISSIONS DE COLLECTE ET D'EMPLOI DE LA PEEC A MIEUX RETRACER EN LIEN AVEC UN MODELE ECONOMIQUE REMIS EN CAUSE

1 DES ORIENTATIONS PERENNES, UN CADRE CONVENTIONNEL INSTABLE

1.1 Des principes stables, un volume en baisse

L'utilisation de la PEEC est fondée sur des principes pérennes rappelés dans les conventions passées avec l'Etat : mutualisation de l'effort des entreprises au service des salariés via le versement à Action Logement de la contribution de celles-ci ; utilité sociale, définie comme la facilitation de l'accès et du maintien dans un logement adapté des salariés « *notamment modestes, en situation de mobilité ou de précarité pour leur permettre d'accéder et d'être au plus près de l'emploi* » ; non-discrimination dans la distribution de la PEEC entre les personnes morales éligibles⁶⁵ ; exigence de contreparties, sous forme de droits de réservation en faveur des salariés, aux financements accordés aux bailleurs sociaux et privés⁶⁶ ; « *lien avec les territoires* ».

La première année d'existence du groupe créé par la réforme de 2016 a été régie par la convention quinquennale 2015-2019 négociée par l'UESL⁶⁷. L'adhésion de l'État à cette convention reposait sur la loi Alur, qui consacre son chapitre V à la réforme de la gouvernance de la PEEC. L'adhésion d'Action Logement reposait sur une position commune des partenaires sociaux adoptée en mai 2014, afin d'« *inscrire la stratégie du réseau Action Logement dans le temps au travers d'un plan quinquennal stable* ».

Cette position commune dessinait une stratégie consistant à construire davantage de logements pour augmenter les attributions locatives ; à renforcer les prêts accession et travaux en les conditionnant à des économies d'énergie ; à adapter les aides à la mobilité, à l'accession à la propriété, aux salariés en difficulté ; à sécuriser l'accès au logement, notamment en zones tendues et dans le parc privé ; à faire d'Action Logement une « *marque connue et reconnue* » inscrite dans le champ de l'économie sociale et du paritarisme.

Les partenaires sociaux appelaient à une rénovation de la gouvernance et de l'organisation du réseau des CIL sans pour autant demander son unification.

⁶⁵ Selon le principe défini à l'article L. 313-17-3 du CCH.

⁶⁶ Article L. 313-3 du CCH.

⁶⁷ Signée le 2 décembre 2014.

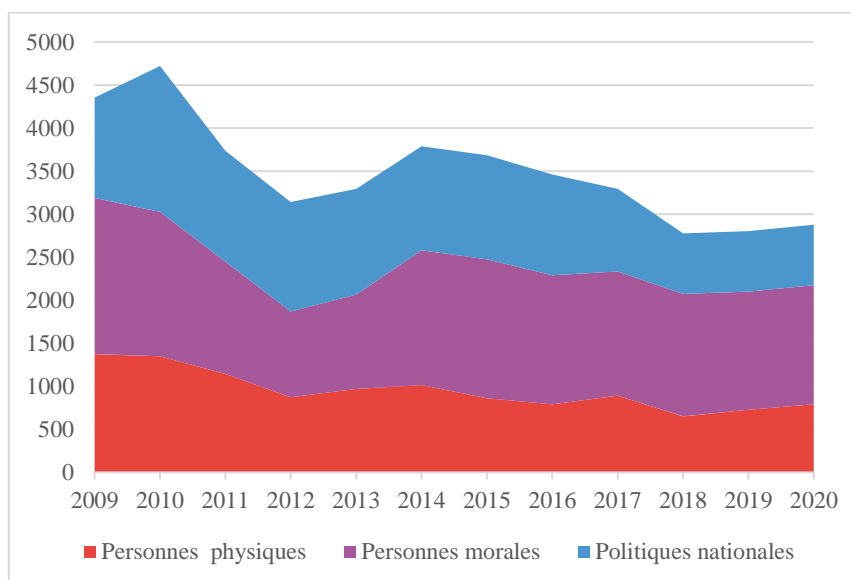
Si la réforme s'est fondée sur des principes stables, elle s'est en revanche inscrite dans une tendance longue de rétraction de la Peec, dont le volume au cours des années 2009-2019, a globalement diminué de moitié en valeur constante⁶⁸. Dans le même temps, l'équilibre entre les trois catégories principales de bénéficiaires directs⁶⁹ - personnes physiques, personnes morales, politiques publiques - a évolué en faveur des personnes morales. La part des politiques nationales a sensiblement décliné à partir de 2018.

Tableau n° 13 : Répartition des emplois conventionnels de la Peec à moyen terme 2009-2020

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personnes physiques	1373	1350	1144	874	969	1013	861	792	891	651	727	791
Personnes morales	1815	1677	1306	994	1097	1566	1613	1499	1444	1424	1373	1384
Politiques nationales	1166	1694	1285	1273	1227	1209	1209	1169	959	701	701	701
Total	4355	4721	3734	3140	3293	3789	3683	3460	3294	2776	2801	2876

Source : Jaune budgétaire ; ALS ; M€ NCQ avenantée en 2019 Hors prélèvements décidés en loi de finances

Graphique n° 3 : Évolution générale des emplois à moyen terme



Source : Jaune budgétaire ; ALS ; M€. Mise en forme Cour des comptes

⁶⁸ Les emplois prévus ont diminué de 47 % en euros courants si l'on tient compte d'une inflation de 11,8 % sur la période.

⁶⁹ Il est possible de considérer que les bénéficiaires indirects ou finaux sont toujours les salariés.

1.2 Un cadre conventionnel instable

Une convention nouvelle conçue sans évaluation de la convention précédente

Alors que la convention 2015-2019 prévoyait, avant toute renégociation, une évaluation préalable de ses deux premières années d'application, aucune évaluation même partielle des dispositifs en vigueur n'a été effectuée avant que l'État et Action Logement décident, par un protocole du 21 novembre 2017, de la renégocier entièrement pour adopter le 16 janvier 2018 une nouvelle convention quinquennale⁷⁰ couvrant la période 2018-2022.

Tableau n° 14 : Equilibre général des conventions 2015-2019 et 2018-2022 (prévisions)

	2015-2019	2018-2022	
TOTAL DES RESSOURCES	16 568	14 600	-12%
<i>Collecte totale</i>	9 951	9 469	-5%
<i>Retours de prêts</i>	6 244	6 410	+3%
<i>Aux personnes morales</i>	2 514	3 238	29%
<i>Aux personnes physiques</i>	3 730	3 172	-15%
TOTAL DES EMPLOIS	17 445	15 195	-13%
<i>Personnes morales</i>	7 170	6 920	-3%
<i>Locatif social</i>	7 170	3 390	-53%
<i>Locatif intermédiaire</i>	830	600	-28%
<i>Fracture territoriale</i>		1 500	
<i>Personnes physiques</i>	5 100	4 467	-12%
<i>Accession travaux</i>	3 000	2 350	-22%
<i>Mobilité recrutement</i>	552	615	+11%
<i>Location sécurisée</i>	592	852	+44%
<i>Aide aux salariés en difficulté</i>		100	
<i>Politiques nationales</i>	4 345	3 504	-19%

Conventions quinquennales 2015-2019 et 2018-2022 ; version initiale

La nouvelle convention quinquennale a été amendée, d'abord à la marge le 24 mai 2018, pour introduire l'affectation d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurances dans le financement et ensuite substantiellement le 24 avril 2019 et le 15 février 2021.

Une nouvelle convention substantiellement modifiée

Le 25 avril 2019, le Gouvernement a conclu avec les représentants des bailleurs sociaux, la Caisse des dépôts et Action Logement un Pacte d'investissement 2020-2022 par lequel les signataires se sont engagés sur des objectifs d'investissement dans le logement social, prévoyant chaque année la production de 110 000⁷¹ logements, dont 40 000 logements très sociaux (PLAI) et la rénovation thermique de 125 000 logements. Le même jour l'État et Action Logement ont signé la convention du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire

⁷⁰ Cette convention, conformément à l'usage observé chez Action logement et chez les services de l'État est désignée ci-après comme la nouvelle convention quinquennale (NCQ).

⁷¹ Chiffre des agréments administratifs par l'État.

valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022. Cette nouvelle version de la convention modifie en profondeur le volume et la nature de l'activité du groupe (cf. infra sur le PIV).

Ce bouleversement a été motivé par les événements sociaux de 2018 (crise des gilets jaunes). La crise sanitaire de 2020 et ses conséquences économiques ont motivé un nouveau changement du cadre contractuel, qui a pris la forme d'un nouvel avenant signé le 15 février 2021.

Les fréquentes modifications du cadre contractuel État-Action Logement (trois modifications majeures en quatre ans d'activité) mettent en cause la pertinence du rythme quinquennal des conventions. Dans un souci de réalisme, une durée inférieure ou un dispositif plus explicitement révisable devraient être étudiés,

2 UNE UNIFICATION DE LA COLLECTE DE LA PEEC QUI A TARDE A PRODUIRE LES AVANTAGES ATTENDUS

2.1 Une collecte unifiée, des ressources de diverse nature

L'ordonnance de 2016 confie à ALS la responsabilité, auparavant répartie entre les Cil, de collecter auprès des entreprises assujetties leur participation à l'effort de construction. Au-delà de cette participation, ALS, en tant que société de financement, collecte l'ensemble des ressources d'Action Logement prévues au CCH.

L'expression « ressources de la Peec » désigne⁷² non seulement les versements des employeurs mais aussi les remboursements de prêts antérieurement consentis sur ressources Peec ainsi que les emprunts souscrits par ALS⁷³. Ces ressources comprennent aussi⁷⁴ l'affectation de tout ou partie du résultat d'ALS et d'ALI. Elles sont diminuées du remboursement aux employeurs de leurs versements antérieurs réalisés sous forme de prêts, ainsi que du remboursement des emprunts d'ALS.

La Cour des comptes a défini la Peec comme un prélèvement obligatoire libératoire d'une obligation de faire, assis sur la masse salariale (*Rapport annuel 2013*, p. 112) ayant la nature d'une taxe affectée (*Conseil des prélèvements obligatoires*, 2018).

⁷² Articles L.313-3, R.313-29-1 et R.313-29-2 du CCH.

⁷³ La loi de finances initiale pour 2019, affecte le produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) applicable aux contrats d'assurance-décès, créée à cette effet, au remboursement du manque à gagner du relèvement du seuil d'assujettissement à la PEEC, dans la limite de 290 M€. Article 991 du CGI.

⁷⁴ Dans des conditions définies par décret en Conseil d'État,

En raison de deux fortes particularités qui sont la possibilité d'acquitter cette participation sous forme de prêt à vingt ans ou celle de s'en dispenser moyennant un investissement direct en faveur du logement, le régime de la Peec a été caractérisé dans des termes sensiblement différents⁷⁵.

La Peec, ressource quasi unique

Les employeurs non-agricoles occupant au moins cinquante salariés⁷⁶ doivent, chaque année, consacrer au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés une quote-part représentant 0,45 % au moins des rémunérations versées par eux au cours de l'année civile précédente⁷⁷. Ils disposent, à cet effet, d'un délai qui expire le 31 décembre de l'année suivant celle du versement des rémunérations. Ceux qui n'ont pas procédé, en temps utile, aux investissements auxquels ils étaient tenus, sont assujettis à une cotisation de 2 % (CGI, art. 235 bis).

En sus de la Peec, qui représente en volume la quasi-totalité du « 1 % », ALS collecte la participation des entreprises du secteur agricole à l'effort de construction (Peaec) et la participation supplémentaire des entreprises à l'effort de construction (Pseec).

La Peec agricole ou PEAEC, ressource mineure

Les employeurs agricoles⁷⁸, occupant cinquante salariés doivent s'acquitter d'une participation à l'effort de construction (Peaec), inscrite⁷⁹ au code rural et de la pêche maritime. Cette Peec agricole complète la Peec du code de la construction et de l'habitation. Elle représente en moyenne 1,5 % de la Peec, est acquittée par un petit nombre d'entreprises et touche un nombre de bénéficiaires faible et en baisse pour un montant de l'ordre de 10 M€.

La Peec supplémentaire ou PSEEC : ressource symbolique

Les ressources de la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction⁸⁰ comprennent : des versements des employeurs distincts de la Peec et de la PEAC ; la part des versements des employeurs soumis à la Peec qui excède le montant minimum obligatoire⁸¹ ; des retours de prêts consentis à partir des ressources de la Pseec. Elles sont diminuées du remboursement des versements Pseec réalisés sous forme de prêts.

En 2019, 63 entreprises seulement ont versé la Pseec, le principal pourvoyeur et utilisateur de cette ressource étant Pôle Emploi. Les consommations ont été très inférieures aux ressources collectées.

⁷⁵ Cf. annexe 3.

⁷⁶ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, Pacte.

⁷⁷ art. L. 313-1 du CCH.

⁷⁸ Art. 29 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole complété par l'article 103 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

⁷⁹ Articles L. 716-2 et L. 716-5 et R. 716-2 du code rural et de la pêche maritime.

⁸⁰ 1° de l'article R. 313-22 du CCH.

⁸¹ Il faut un accord entre le collecteur et l'employeur précisant que le versement n'intervient pas au titre de la Peec.

2.2 Les ambiguïtés entretenues de la notion de « *ressources Peec* »

Une présentation économique à développer

En recourant aux seules notions de ressources et d'emploi de la Peec dans sa communication publique, Action Logement simplifie à l'excès la présentation de ses recettes et de ses dépenses. Ainsi, la notion de « participation des entreprises », utilisée sans autre précision masque le fait que la collecte nette, qui exprime l'effort contributif réel des entreprises, ne représente qu'un peu plus de la moitié des ressources du groupe. Cette notion masque la nécessaire distinction à l'intérieur des ressources entre les retours de prêts qui ne sont pas des revenus au sens comptable et économique et ne traduisent pas un effort contributif, le versement de la Peec sous forme de subvention, qui est une recette par nature et un produit comptable et son versement sous forme de prêts, qui forme une dette, doit être diminué du remboursement de prêts antérieurs et représente *in fine* une charge car il est assortis d'un intérêt. Il en va de même des emprunts, bancaires ou obligataires, souscrits par ALS.

Une clarification s'impose dans la présentation de la collecte car le terme générique de *versement* recouvre des opérations d'une nature économique, financière et comptable distincte.

Symétriquement, la notion d'emploi utilisée à propos de l'aide aux personnes morales et physiques masque la distinction nécessaire entre flux financier brut et aide nette qui, dans le cas de prêts accordés par ALS, réside seulement dans la bonification.

Un nécessaire rapprochement méthodologique avec l'Ancols

Dans le cadre de sa mission d'étude⁸², l'Ancols établit sur la Peec un rapport annuel statistique et financier (RASf) dont le délai de publication⁸³ gagnerait à être raccourci, étant donné son grand intérêt.

L'agence y analyse en détail la collecte brute correspondant aux diverses formes de contribution des entreprises, la collecte nette après déduction du remboursement des contributions antérieures sous forme de prêts et les retours de prêts.

Elle y distingue les flux financiers irréversibles des simples flux de trésorerie et ce, tant au niveau des ressources qu'au niveau des emplois. Cette approche est plus complexe et plus fidèle que celle retenue dans la communication publique d'Action Logement mais elle est conforme à la réalité économique et comptable.

En sus, la participation non versée mais investie par l'entreprise elle-même, qui n'entraîne aucun enregistrement dans les comptes d'ALS, doit néanmoins être mesurée.

Enfin, l'assimilation à des ressources Peec de tous les emprunts d'ALS est de nature à fausser le lien fondateur entre les entreprises et le 1 % si ce type de ressource cesse d'avoir la nature d'un ajustement ou d'un complément financier et devient une source de financement

⁸² Distincte de sa mission de contrôle.

⁸³ Pour un exercice donnée, publication d'une synthèse en septembre N+1 et d'un rapport définitif en janvier N+2.

majoritaire. Or les aides du PIV sont financées par l'emprunt à hauteur de plus des deux tiers (69 %).

Dans ces conditions, un rapprochement méthodologique entre Action Logement et l'Ancols est très souhaitable afin de délivrer au public une information homogène sur la collecte de la Peec.

Pour toutes ces raisons, Action Logement et l'Ancols devraient faire converger leurs méthodes de mesure de la collecte et la communication publique d'Action Logement devrait être précisée en conséquence.

2.3 L'évolution de la collecte : une perte de substance

Une baisse régulière des volumes

Le niveau des ressources nettes enregistré avant la réforme n'a pas été retrouvé et n'a cessé de diminuer. Le volume de la collecte directe, c'est-à-dire des versements des entreprises, de toute nature, n'a cessé de progresser, avec toutefois une lente érosion de la proportion versée sous forme de subventions. Dans le même temps, les retours de prêts ont sensiblement décliné, reflétant une baisse d'activité bien antérieure à la réforme. Corrélativement, dans les ressources, la part des versements des entreprises, nets des montants qui leur sont remboursés, ne cesse d'augmenter, évolution conforme aux principes initiaux de la Peec.

Le fait qu'une augmentation constante de la collecte directe (+9 %) puisse aller de pair avec une baisse tout aussi constante des ressources du collecteur (-12 %) illustre toutefois la nécessité d'une communication rigoureuse et nuancée de la part d'Action Logement.

Tableau n° 15 : Les volumes collectés

(M€)	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Peec</i>	1 713,3	1 739,5	1 794,9	1 859,10	1 665
<i>Peaec</i>	22,9	23,7	24,4	26,9	30
<i>Pseec</i>	13,5	10,8	12,5	12,2	4,9
Total collecte "directe"	1 749,6	1 783,2	1 831,8	1 906,3	1 701
<i>Dont collecte en subvention</i>	1 423,9	1 441,2	1 488,7	1 519,8	1 340
<i>Dont collecte en prêt</i>	325,6	341,9	349,7	386,4	360
<i>% collecte en subvention</i>	81,4%	81,2%	81,30%	80,10%	79%
Compensation État	133,3	0	0	0	238
Retours de prêts	1 703,9	1 676,0	1 355,10	1 275,2	1 213
Montant remboursé aux entreprises	-169,3	-165	-143,4	-163,9	129
Total Ressources définitives	3 417,7	3 294,2	3 049,9	3 017,5	3 023

Source : rapport de gestion statutaire d'ALS.

Une activité jugée centrale par le groupe

Pour chaque campagne de collecte, ALG fixe à ALS des objectifs de volume, d'organisation et de qualité des relations avec les entreprises contributrices.

En dépit du caractère obligatoire de leur contribution, les entreprises qui acquittent la Peec sont considérées par Action Logement comme des clients au motif que leur contribution ouvre droit au profit de leurs salariés à des contreparties directes ou indirectes, assimilées à un service rendu. La terminologie commerciale qu'utilise ALS comprend aussi la notion de prospection. À titre d'exemple, au titre de la collecte 2018, un quart des 130 896 bulletins de versement envoyés ont été adressés à des entreprises nouvellement éligibles ou à des entreprises jusqu'alors non contributrices, qualifiées de prospects.

Il revient à ALG, dans son rôle de surveillance des équilibres financiers du groupe de suivre les résultats de la collecte et son coût. Or, le suivi effectué porte sur les volumes collectés et le nombre de versements mais non sur l'efficacité. Il couvre, en revanche, les « relations clients » et la prospection et ce, au moyen d'un indicateur spécifique, le nombre de nouveaux comptes créés : entre 2016 et 2017, 3 559 nouveaux comptes ont ainsi été enregistrés pour un total versé de 18,6 M€. En revanche, dans son rapport au conseil d'administration d'ALG sur la collecte 2020, ALS indique que 41 713 versements ont été enregistrés soit moitié moins qu'en 2019 et ce en raison de la réduction par la Loi Pacte du nombre d'entreprises versantes.

Le suivi comporte aussi une analyse des entreprises contributrices qui s'appuie sur les données rassemblées par ALS.

La répartition régionale de la collecte est proportionnelle au poids économique de chaque région et la forte représentation de l'Ile de France s'explique par la localisation des sièges des entreprises assujetties.

En termes sectoriels, le secteur BTP-Immobilier représentait en 2019, 7,5 % du total collecté, ce qui est conforme à sa part dans les emplois salariés, laquelle selon l'Insee est de l'ordre de 8 %⁸⁴.

La répartition par taille d'entreprise reflétait jusqu'en 2019 le poids économique des PME dans l'économie (plus de 80 % des entreprises contributrices) mais la loi Pacte a soustrait à la Peec à partir de 2020 plus de 104 000 PME de 20 à 49 salariés, réduisant de plus de 60 % le vivier des contributeurs et abaissant la part des PME parmi ces derniers à 58 %⁸⁵.

Un relèvement des seuils d'assujettissement qui altère le modèle Peec

En 2005⁸⁶ le seuil d'assujettissement des entreprises à la Peec a été relevé de dix à vingt salariés. Pour compenser la perte de recette ainsi occasionnée, la loi de finances pour 2006 a attribué à l'UESL 80,25 % de la taxe sur les locaux à usage de bureaux en Ile de France. Ensuite, dans la convention quinquennale 2015-2019, l'État s'est engagé à verser une compensation annuelle de 133 M€, supprimée en 2017. Motivé par le même objectif de soutien aux entreprises, le relèvement à 50 salariés du seuil d'assujettissement par la loi Pacte était assorti d'une compensation annuelle de 300 M€ que la loi de finances pour 2021 a supprimée.

⁸⁴ Ces chiffres sont cependant à analyser en tenant compte du fait que ce secteur bénéficie d'une part prépondérante des ressources ainsi collectées, via l'activité de construction financée par la PEEC et ce, en sus des aides PEEC dont peuvent bénéficier ses salariés.

⁸⁵ Source : Acoiss.

⁸⁶ Ordonnance n°2005-895 du 2 août 2005 *relevant certains seuils de prélèvements obligatoires et tendant à favoriser l'exercice d'une activité salariée dans des secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement.*

Au-delà du manque à gagner, les relèvements successifs du seuil d'assujettissement tendent à transformer le modèle historique de la Pcec en réduisant le nombre des entreprises contributrices et des salariés employés par ces entreprises. Alors que le « 1 % logement » était dû initialement par toutes les entreprises de dix salariés ou plus, dans cette catégorie, désormais, 80 % des entreprises et 40 % des salariés sont désormais extérieurs à la Pcec. Cette évolution qui distend le lien direct entre les entreprises et Action Logement ne doit pas être occultée et il appartient aux instances dirigeantes du groupe et à l'État d'en analyser toute la portée.

Tableau n° 16 : Impact démographique du relèvement de seuil

	seuil de 20 salariés		seuil de 50 salariés	
<i>total entreprises >9 salariés</i>	332 297	100%	332 297	100%
<i>entreprises assujetties</i>	166 904	50,2%	62 391	19%
<i>entreprises non assujetties</i>	165 393	49,8%	269 906	81%
<i>effectif total entreprises >9 salariés</i>	14 554 688	100%	14 554 688	100%
<i>salariés des entreprises assujetties</i>	12 341 655	85%	9 139 254	63%
<i>salariés des entreprises non assujetties</i>	2 213 033	15%	5 415 434	37%

Source : données Acooss France Région Tranche.xls www.acooss.fr. Champs nb_etab2019 et eff2019 moins tranche a) 0 à 9. Assujettissement sur le seul critère d'effectif, calcul théorique.

2.4 Une efficacité de la collecte en progrès mais encore limitée

Une modernisation à poursuivre

L'absence d'étalement dans l'année

La réforme de 2016 n'a pas retiré à la collecte de la Pcec son caractère d'opération saisonnière. La campagne d'encaissement d'une année, planifiée en septembre, se tient à la fin de l'année et au début de l'année suivante. Ce caractère saisonnier entraîne des recrutements temporaires car les personnels en place ne peuvent pas faire face au fort accroissement de la charge de travail ainsi occasionné. Cette charge a été d'autant plus lourde que les paiements non dématérialisés sont restés nombreux. Toutefois la numérisation a progressé et en 2020, 97 % de la collecte a été encaissée par virements sur l'espace versement.

Ce caractère saisonnier paraît anachronique, au regard de la collecte des impôts et des prélèvements obligatoires de toute nature, qui est opérée dans la plupart des cas tout au long de l'année, le prélèvement à source de l'impôt sur le revenu n'étant à cet égard que l'aboutissement d'un mouvement de plusieurs décennies.

L'étalement de la collecte Pcec dans l'année serait souhaitable pour lisser les besoins en personnels d'ALS et lui éviter le recours aux intérimaires⁸⁷, qui a été observé jusqu'à 2020. Il

⁸⁷ Ont ainsi été mobilisés sur un mois et demi 90 personnes supplémentaires en 2018, et 80 en 2019.

permettrait aussi un pilotage fin de la trésorerie infra-annuelle d'ALS, qui en tant que société financière doit respecter son ratio de liquidité à tout moment⁸⁸.

Pour optimiser les flux de trésorerie, l'étalement de la collecte pourrait être complété par un remboursement des prêts par les bailleurs sociaux et autres personnes morales à un rythme trimestriel et non plus annuel ainsi que par une incitation à la mensualisation du versement de la Peec par les entreprises.

Une modernisation à poursuivre

Dès 2017, le traitement de la collecte a été opéré par ALS en lieu et place des Cil. Toutefois si l'unification de la collecte était bien effective au plan juridique elle ne l'était que partiellement au plan technique et au plan des relations avec les entreprises.

Un outil unique de gestion et de suivi, Cristal, auparavant en usage dans certains Cil a été retenu mais son usage, assuré par les personnels des Cil demeurés en place, n'a pas été généralisé. De même, le contact avec les entreprises contributrices est resté déconcentré, en particulier les actions de sensibilisation ou de relance, poursuivant les relations tissées au fil du temps par les Cil et les entreprises de leur ressort.

Le *reporting* auprès d'ALG a été, en revanche, centralisé.

L'automatisation de la collecte a été lente car ALS a hérité, à sa création, du retard pris par les Cil en ce domaine. Si la collecte a été progressivement rationalisée, elle demeure encore peu efficiente, notamment du fait de sa numérisation insuffisante. Dans un environnement marqué par une forte dématérialisation des relations entre usagers et administrations ou entre clients et entreprises, l'absence jusqu'à fin 2019 de modes de règlement modernes comme le télépaiement ou le prélèvement automatique a placé la collecte de la Peec dans une situation de retard technologique et d'inefficience et pesé négativement sur la trajectoire de maîtrise des coûts. La généralisation en 2019 du recours à un extranet dédié au paiement, l'espace de versement⁸⁹, a en partie comblé ce retard.

Des coûts à mieux mesurer

La centralisation de la collecte devait contribuer à l'objectif général de la réforme d'Action Logement, d'une plus grande lisibilité et d'une distribution plus efficace des aides en vue d'une réduction significative et durable des coûts de fonctionnement du Groupe. Pour autant, aucun objectif chiffré de réduction du coût de la collecte n'a été posé.

Même en l'absence de comptabilité analytique permettant d'établir des coûts complets, ALS a communiqué des données tendant à montrer une réduction du coût de la collecte.

⁸⁸ Il s'agit jusqu'à 2020 d'optimiser la gestion de trésorerie et non de retrouver un niveau de liquidité qui serait en péril : selon les perspectives financières du PIV, le ratio de dettes sur fonds propres serait de 0,7 à fin 2022, alors le standard pour les sociétés de financement est de 3 ; le ratio de solvabilité passerait de 87 % à 39 %, alors que l'ACPR impose qu'il soit supérieur à 10,5 %. (CAR janvier 2019).

⁸⁹ (<https://versement.actionlogement.fr>).

Tableau n° 17 : Évolution des coûts de la collecte selon ALS

(K€)	2017	2018	2019	2020
ETP encaissement et comptabilisation	8	6	4	2
Masse salariale comptabilité	345	265	184	95
Développements informatiques – prestations	0	257	87	116
ETP relations entreprises	25	23	17	15
Masse salariale relations entreprises	1 715	1 437	1 037	1 124
Nombre de jours internes	130	300	321	150
Développements informatiques - coût jours internes	59	135	144	68
Communication courrier	155	97	21	21
Prestations bancaires	0	11	10	1
Coût de la collecte avant frais de structure	2274	2202	1 483	1425
Coût de structure ALS	412	357	244	244
Coût encaissement de la collecte	2 686	2 560	1 727	1 669
Montant de la collecte	1 783 200	1 383 300	1 906 300	1 700 000
Coût de la collecte en pourcentage	0,151%	0,139%	0,091%	0,098%
Nombre de bordereaux de versement	89 181	87 495	89 190	41 654
Via extranet	0	0,63%	95%	100%
Coût d'un versement en euros	30	29	19	40

Source ALG/ALS ; données produites en réponse à la Cour

La très forte réduction en 2020 du nombre d'entreprises assujetties a pour effet de dégrader l'efficacité de la collecte comme l'attestent les ratios communiqués. De plus, dans ce contexte, la fonction de relation avec les entreprises, dont le coût aurait dû diminuer, a au contraire fortement augmenté. ALS impute cette augmentation à la complexité des nouvelles règles, qui ont suscité une forte demande d'accompagnement de la part des entreprises.

Une externalisation écartée

Des incertitudes sur l'efficacité du recouvrement

Pour une contribution telle que la Peec une connaissance précise de l'assiette et du taux effectif du recouvrement est nécessaire. Or Action Logement ne contrôle pas le recouvrement de la Peec mais se borne à recueillir, via l'espace de versement, les données déclaratives des entreprises contributrices sur leur effectif, leur masse salariale, le montant de leur contribution.

En l'absence de déclaration dans les délais, ALS engage des démarches de nature commerciale mais ne dispose ni des prérogatives juridiques ni de l'accès aux données qui lui permettraient d'effectuer des recherches et des diligences comparables à celle des comptables publics. Dans ces conditions, ALS n'est pas en mesure d'identifier les différentes causes du non-versement : oubli, fraude, exonération prévue par les textes, investissement direct.

L'Ancols a mené sur ces sujets une étude dont les résultats, quoique partiels, donnent d'utiles indications. Il apparaît en particulier que l'écart entre la Peec théoriquement due et la Peec collectée est significatif et probablement supérieur à 5 %. L'analyse par l'Ancols des causes de cet écart - limites statistiques, sous-déclaration de bonne foi, fraude - reste à conduire.

La qualité du recouvrement de la Peec, l'effectivité de la contribution des entreprises, la connaissance et la maîtrise des phénomènes d'évasion ou de sous-déclaration ont été identifiés, avant la réforme de 2016, comme autant de motifs pouvant justifier le transfert de la collecte à un organisme tiers. Ainsi, les analyses de la Cour des comptes sur l'intérêt d'un transfert de la collecte de la Peec aux Urssaf demeurent applicables.

Rapport public thématique *simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises* (2016)

Sans qu'elle n'affecte en rien la nature des missions, la gouvernance et l'autonomie des organismes paritaires qui emploient les fonds, la délégation aux Urssaf de l'ensemble des tâches de collecte de la Peec et l'application à ces prélèvements des règles de recouvrement prévues par le code de la sécurité sociale permettraient de remédier aux faiblesses majeures de leur collecte.

Le montant de la collecte serait majoré. Les sous-déclarations d'assiette seraient dissuadées et, si certaines persistaient, elles pourraient être détectées dès le stade des déclarations, par des contrôles de cohérence d'assiette avec les autres prélèvements sociaux. En outre, les prélèvements dont la collecte serait déléguée aux Urssaf bénéficieraient des redressements de l'assiette des cotisations sociales, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Action Logement estime que la réforme de 2016 a tenu compte des propositions de la Cour en prévoyant qu'ALS soit destinataire de toutes les informations lui permettant de connaître le montant de la participation attendue de la part de chaque entreprise assujettie à la Peec résultant de sa déclaration annuelle⁹⁰. Le groupe précise que cette transmission n'a jamais été effective en dépit de ses demandes.

La Cour observe en 2021 que le transfert à la DGFIP procurerait des avantages comparables à un transfert à l'Urssaf, en termes d'effectivité du recouvrement et de contrôle de celui-ci. Elle relève l'attachement du groupe à la mission de collecte, considérée comme un héritage historique, mais estime que la forte diminution du nombre d'entreprises contributrices affaiblit l'argument selon lequel cette mission permet seule à ALS d'entretenir une connaissance approfondie des entreprises.

L'argument selon lequel un transfert de la collecte à un tiers ne remettrait pas en cause les missions fondamentales d'ALS demeure, dès lors que cette externalisation, à condition d'être sans coût, permettrait de recentrer les moyens d'ALS sur ses missions de connaissance des besoins des entreprises.

Il appartient dans ces conditions à Action Logement d'étayer sa décision de conserver la fonction de collecte. Cela passe par une étude approfondie de l'effectivité du recouvrement de la Peec et par une connaissance précise des causes de l'écart entre le montant de Peec théoriquement due et le montant réellement collecté.

⁹⁰ art. L. 313-19-1.-I. du CCH.

3 LA DISTRIBUTION DE LA PEEC ET L'ACTION IMMOBILIERE

3.1 Les emplois « personnes physiques » : prêts et subventions aux salariés

3.1.1 Un ensemble d'aides d'ampleur très inégale

Les ressources de la PEEC destinés aux personnes physiques⁹¹ financent des prêts, des dispositifs de garantie locative ainsi que des subventions. La nouvelle convention quinquennale distingue six catégories d'emplois, d'un total de 3,783 Md€ mais dont le volume est très inégal.

1. Aides à l'accession à la propriété et aux et travaux (prêts), 2,350 Md€

Ces prêts comptent pour plus de la moitié des emplois personnes physiques. Le prêt accession, qui représente plus de 80 % du volume (1,950 Md€) finance seulement une partie de l'achat immobilier des primo-accédants et est assimilé à un apport personnel. Action Logement qualifie cette aide de *produit historique* de la PEEC. Les prêts aux travaux sont ouverts aux locataires et aux propriétaires, mais sont principalement utilisés par ces derniers et rencontrent un succès modeste.

2. Aides à l'accompagnement à la mobilité et à l'accès à l'emploi (subventions), 0,651 Md€

Ces aides visent à renforcer le lien emploi-logement et en particulier à alléger les obstacles au recrutement que des entreprises peuvent rencontrer en raison du coût du logement dans leur zone d'activité.

3. Aides à la sécurisation locative, 0,852 Md€ (avances et garanties)

Cet emploi vise à faciliter la pérennité dans le logement locatif privé en rassurant les bailleurs. Géré par l'APAGL, il peut être combiné à l'aide à la mobilité. La convention quinquennale prévoit l'extinction de la garantie Locapass au profit de la garantie Visale.

4. Aides aux salariés en difficulté, 0,1 Md€

Cette aide illustre une évolution sociale de la PEEC, qui remonte à 2003. Elle est distribuée par une association à gouvernance paritaire créée en 2019, Entreprise Habitation Solidarité, devenue SOLI'AL.

5. Ingénierie sociale, 0,05 Md€

En application du CCH qui assigne à la PEEC des interventions à caractère *très social*, la NCQ prévoit des fonds affectés au budget de SOLI'AL, à un fonds d'ingénierie et à des enveloppes gérées par les directions régionales d'ALS.

⁹¹ Cette expression désigne les salariés, qu'ils soient ou non employés par des entreprises contributrices, ainsi que les bénéficiaires potentiels des emplois de la PEEC non-salariés.

6. Aides à la rénovation énergétique du parc privé, 0, 5 Md€

Cet emploi devait connaître une montée en charge progressive, son montant étant quintuplé en cinq ans mais c'est dans le cadre du PIV qu'il a connu son développement. ALG édicte des directives de distribution des emplois qui s'appuient sur les travaux conduits par les équipes régionales d'ALS, en particulier les plans régionaux d'orientation et d'action.

De LocaPass à Visale : la sécurisation locative

L'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), a été créée en 2005 pour inciter les bailleurs privés à louer à des publics rencontrant des difficultés d'accès au logement : jeunes, salariés en emploi précaire, personnes ayant un taux d'effort élevé. De 2007 à 2017 on dénombre cinq dispositifs d'assurance ou de cautionnement : le LocaPass (garantie et avance), le Pass-GRL (GRL 1), la garantie des risques locatifs (GRL-2), la garantie universelle des loyers (Gul), Visale. Après l'abandon rapide en 2014 de la garantie universelle créée par la loi Alur, les partenaires sociaux ont proposé un mécanisme de cautionnement entièrement financé la Péc mais réservé à certains publics.

Visale⁹² a été lancé en 2016, sous la forme d'une caution locative gratuite accessible sans condition jusqu'à 30 ans, Action Logement devenant créancier du locataire en défaut. Son champ a été étendu à toute la durée du contrat de location et aux dégradations locatives et son accès a été élargi en 2018 aux étudiants aux salariés de plus de 30 ans en prise de fonction ou en mutation ou signataires d'un bail mobilité⁹³ et en 2021 aux salariés modestes gagnant moins de 1500 € mensuels. Visale est cumulable avec l'avance Locapass⁹⁴, prêt gratuit finançant le dépôt de garantie du locataire.

Comme l'IGF, le Credoc⁹⁵ a confirmé son utilité en 2020. Notant que 76 % des bailleurs interrogés déclaraient avoir modifié leurs critères de sélection grâce au dispositif, dont l'efficacité s'avère toutefois inférieure pour les ménages les plus pauvres et en zone tendue.

Louer pour l'emploi

Ce dispositif financé par l'enveloppe de sécurisation locative repose sur un partenariat avec des métropoles et offre un ensemble de services aux propriétaires et aux locataires. Les bailleurs bénéficient, en échange d'un engagement de durée de location, d'un accès à des candidats locataires labellisés, d'une sécurisation des revenus locatifs et d'une prise en charge des dégradations locatives ainsi que, dans certains cas, des honoraires de mise en location.

Pour leur part les candidats locataires pouvant justifier d'un recrutement ou d'une mutation peuvent bénéficier outre une « Offre de logements de qualité », d'une caution gratuite, d'une avance sans frais du dépôt de garantie et d'une prise en charge, sous conditions, des

⁹²VISA pour le Logement et l'Emploi.

⁹³ Le bail mobilité est un contrat de location de 1 à 10 mois, signé entre le propriétaire d'un meublé et certains locataires : étudiants, salariés en mission temporaire ou en formation.

⁹⁴ La composante garantie du Locapass a été abandonnée en 2019.

⁹⁵ Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, association (loi de 1901), placée sous la tutelle de la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) et de la Direction générale des entreprises (DGE).

honoraires d'agence immobilière. Les jeunes alternants peuvent en outre bénéficier de conseils personnalisés avec un interlocuteur dédié.

3.1.2 Une exécution inégale, meilleure pour les dispositifs de subvention

L'abaissement important du taux d'exécution global des aides aux personnes physiques de 81 % en 2018 à 77 % en 2019 recouvre des évolutions divergentes. En effet, les dispositifs de subvention et de garantie obtiennent un meilleur succès que les aides sous forme de prêts.

En 2018, les résultats traduisent les retards pris dans le déploiement des dispositifs Louer pour l'Emploi et du programme de rénovation énergétique du parc privé, qui ont conduit à un report de 30 M€ sur 2019. En 2019, le fort recul des dispositifs de prêts Accession et Travaux, confirmant une tendance observée sous la convention précédente en 2017, a conduit le groupe à envisager leur réforme.

Tableau n° 18 : Réalisation des objectifs personnes physiques

	2018			2019			2020		
	Objetif	Réalisé	tx réel	Objetif	Réalisé	tx réel	Objetif	Réalisé	tx réel
Accession – Travaux	470	388,5	83%	470	300,5	64%	260	356	137%
<i>Prêts accession</i>	390	327,1	84%	390	236,9	61%		324	
<i>Prêts travaux</i>	80	61,4	77%	80	63,7	80%		32	
Mobilité – Recrutement	123	119,2	97%	123	127,1	103%	123	167	136%
<i>Subvention Mobili-Pass</i>	33	35,9	109%	33	43,7	132%		39	
<i>Prêts Mobili Pass</i>	0	0,3		0	0,2	0		76	
<i>Subventions Aide Mobili-jeunes</i>	90	82,7	92%	90	83,1	92%		128	
<i>Prêts relais mobilité</i>	0	0,3		0	0	100%		0	
Location sécurisée	158	120,1	76%	104,4	104,4	100%	39	29	75%
<i>Avance Loca-Pass</i>	60	61,4	102%	50	47,1	94%		29	
<i>Garanties Loca-Pass</i>	30	33,7	112%	20	24,5	123%			
<i>GRL (Gestion des Risques Locatifs) - Visale</i>	68	25	37%	34	32,4	95%	108	33	31%
Rénovation énergétique parc privé	30	0	0%	0	0	0			
Aides sociales (hors ingénierie)	20	17,8	89%	20	19	95%	20	22	109%
<i>Prêts aux salariés en difficulté</i>	15	13,3	89%	0	14	0		9	
<i>Subventions aux salariés en difficultés</i>	5	4,5	90%	0	5	0		13	
Ingénierie sociale	10	9,7	97%	10	9,8	98%	10	9,9	99%
Total personnes Physiques	811	655,3	81%	727	560,5	77%		618	

Source : Jaune budgétaire

Conformément aux principes de la Peec, ces aides visent une utilité sociale et sont réputées répondre aux demandes et aux besoins réels des salariés. Ainsi, Action Logement ne peut se borner à mesurer le succès d'un produit à droits ouverts en termes de nombre d'aides et de volume financier mais doit justifier l'impact social de son action. À défaut, la gestion de la Peec ne différerait pas de celle d'une entreprise commerciale.

Action Logement estime, à raison, que l'aide directe aux salariés en difficulté est par nature une intervention d'utilité sociale, quoique son intérêt propre dans le contexte de l'ensemble des aides auxquelles les salariés en difficulté peuvent prétendre reste à évaluer. Pour la plupart des emplois destinés aux personnes physiques, l'utilité sociale ne peut être postulée

a priori et il appartient au groupe de vérifier si les aides améliorent effectivement la situation des bénéficiaires.

Dès 2006 la Cour des comptes a relevé, à la suite d'une enquête qualitative menée auprès des bénéficiaires, que le Pass travaux, très largement consommé, avait un faible effet déclencheur, situation dont le corollaire, selon la théorie économique, est l'effet d'aubaine.

Elle formulait la recommandation suivante : « effectuer une évaluation approfondie de l'utilité sociale et de l'impact des emplois de la Peec (produits traditionnels et nouveaux emplois) afin de décider en connaissance de cause, en fonction des objectifs qui auront été fixés et des ressources disponibles, leur maintien, leur suppression ou leur réorientation ».

Cette recommandation demeure actuelle et il est de la responsabilité d'ALG d'entreprendre une évaluation d'envergure permettant de démontrer que le groupe répond aux attentes suscitées par son rattachement à l'économie sociale et solidaire.

3.1.3 Une orientation sociale accélérée par la crise sanitaire

Des débats sur la place à accorder aux salariés modestes

Au-delà des salariés en difficulté, Action Logement s'efforce d'illustrer son utilité sociale en portant une plus grande attention aux salariés modestes, visés notamment par les aides énergétiques du PIV. Cette orientation soulève des débats au conseil d'administration au motif qu'elle risque d'exclure les cadres et salariés intermédiaires, nombreux dans les grandes entreprises et par là, de retirer à celles-ci une partie de leur intérêt à verser la Peec.

En réponse aux inquiétudes exprimées à l'égard d'une visée trop centrée sur les publics modestes, ALS a souligné en 2019 que le PIV destinait des enveloppes au logement intermédiaire et par conséquent aux cadres.

Des aides d'urgence mises en place en réponse à la crise sanitaire

En réponse à la crise sanitaire, ALS a mis en place de nouvelles aides, ponctuelles et qualifiées de « très sociales », destinées à aider des salariés (ou ex-salariés) du secteur privé ayant subi une baisse de revenu liée à la crise sanitaire à honorer leurs échéances de loyer ou de prêt immobilier, à raison de 150 € mensuels pour une durée initiale de deux mois.

En décembre 2020, la durée de cette aide a été portée à six mois et une aide mensuelle forfaitaire de 150 € sur six mois visant les salariés aux revenus inférieurs à 1,5 Smic ayant perdu leur emploi depuis le début de la crise sanitaire a été lancée.

En février 2021, un dispositif de même nature, le « coup de pouce loyer » a été ouvert *via* une plateforme dédiée permettant d'obtenir une aide plafonnée à 1 000 €.

Ces dispositifs, qui ont connu un fort succès, ont dû être interrompus lorsque les enveloppes financières correspondantes ont été épuisées. À titre d'exemple, l'enveloppe de 50 M€ affectée au dispositif de 2021 a été consommée en dix jours. Cette situation conduit le groupe à fermer prématurément des dispositifs et à refuser toute demande au risque de créer des insatisfactions.

L'articulation de ce nouveau mode d'intervention avec les autres dispositifs de réponse sociale à la crise devra être examinée dans la mise en œuvre de l'avenant du 14 février 2021.

3.2 Les emplois « personnes morales » : prêts, subventions et dotations en fonds propres à des opérateurs

3.2.1 Une prédominance des prêts

Les emplois en faveur des personnes morales sont en grande partie des prêts destinés à financer la production de logements, sociaux et intermédiaires. Dotés d'une enveloppe quinquennale de 6 797 M€, ils comportent quatre grandes catégories.

1. Aides au logement social (prêts -90 %- et dotations en fonds propres) 3 390 M€

Les prêts financent en majorité la production de logements familiaux, ainsi que quelques opérations d'hébergement collectif⁹⁶ et ce, en complément d'autres financements, la quotité d'Action Logement étant comprise entre 25 % et 60 %. Ils sont attribués à tous les types d'opérateurs en vertu du principe de non-discrimination, ALS bénéficiant de droits de réservation au profit des salariés. En complément, Action Logement finance la bonification de prêts accordés par la CDC et apporte, via ALI, des dotations en fonds propre à des bailleurs sociaux.

2. Aides au logement intermédiaire : (fonds propres – 50 %- et prêts) 600 M€

Cet emploi comporte des prêts à la production de logements locatifs intermédiaires⁹⁷ dans les zones tendues et des fonds propres, financés par ALS et apportés par ALI, destinés au renforcement financier d'organismes de logement intermédiaire. L'aide apportée respecte le principe de non-discrimination et crée des droits de réservation.

3. Aides destinées à lutter contre la fracture territoriale et à soutenir la rénovation des centres des villes moyennes (prêts et subventions) 1 500 M€

Cet emploi cofinance des opérations d'acquisition et de réhabilitation inscrites dans des opérations d'aménagement initiées par des collectivités locales, et ce dans le cadre de partenariats associant également l'État.

4. Financement des logements correspondant aux contreparties des PNRU, en particulier les aides à l'AFL (prêts et subventions 274 M€)

Action Logement s'est engagée à financer 12 500 logements à construire par l'AFL sur des terrains obtenus en contrepartie du financement de l'Anru.

La bonification de prêts octroyés par la Caisse des dépôts

En sus de l'octroi de prêts à long terme finançant des investissements, Action Logement s'est engagé à financer, pour un coût estimé à 180 M€, la bonification de prêts dits de haut de

⁹⁶ Foyers de travailleurs migrants, résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, structures d'hébergement, résidence hôtelière à vocation sociale (visées aux alinéas 1 et 2 de l'article L. 631 11 du CCH), meublés pour saisonniers.

⁹⁷ Logements définis par des plafonds de ressources et de loyers et par une localisation en zone tendue : article 279-0 bis A du CGI.

bilan⁹⁸, d'un montant total de 2 Md€, accordés par la Caisse des dépôts et consignations⁹⁹. Une convention tripartite du 5 juin 2018 associant l'État, la CDC et Action Logement règle les modalités de mise en œuvre de ces aides.

Les dotations en fonds propres

ALS attribue annuellement à ALI une dotation globale permettant l'acquisition ou la souscription de titres de participations dans les sociétés anonymes de logement social¹⁰⁰ selon des critères financiers définis *a priori*. Ces dotations sont accordées dans le cadre du principe de non-discrimination qui interdit de privilégier les filiales d'ALI et créent des droits de réservation.

Les dotations en fonds à l'opérateur de vente HLM (1 000 M€)

Pour contribuer à la politique du gouvernement en faveur de la vente de logements HLM aux locataires Action Logement s'est engagée à capitaliser un organisme spécialisé dans l'achat en bloc de logements HLM en vue de leur revente. L'ONV créé en 2018 sur ce fondement a fait l'objet d'une convention avec l'État.

3.2.2 Des objectifs quantitatifs globalement atteints

Dans l'aide en faveur des personnes morales, Action Logement atteint les objectifs quantitatifs assignés par la nouvelle convention quinquennale. En 2018, ces aides ont été réalisées à hauteur de 92 %, taux qui recouvre des différences importantes entre les principales catégories d'emplois. Les engagements du plan Action cœur de ville, visant à lutter contre la fracture territoriale en promouvant la revitalisation des centres des villes moyennes, ont été très en deçà de l'objectif.

A contrario, le taux de réalisation de 100 % de l'emploi « vente HLM » ne révèle pas une réussite particulière dans le domaine de la cession de logements mais indique que la dotation en fonds propres de l'office national de vente (ONV) a été effectuée comme prévu.

En 2019, le taux global de réalisation de 76,5 % qui s'observe appelle également des commentaires nuancés, la dotation non réalisée à l'ONV exerçant cette fois un effet négatif.

⁹⁸ Définition : ces prêts ne sont pas liés à un projet immobilier particulier mais renforcent les fonds propres des organismes.

⁹⁹ Action Logement participe à la décision d'octroi.

¹⁰⁰ SA d'habitations à loyer modéré ; SA coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ; SA coopératives de production.

Tableau n° 19 : Réalisation des objectifs de la nouvelle convention quinquennale, personnes morales

Source ALS

(M€)	2018			2019			2020		
	Objetif	Réalisé		Objetif	Réalisé		Objetif	Réalisé	
Locatif Social (LS)	795	799	101%	720	740,3	103%			
Production LS	725	732,1	101%	650	672,8	104%			
<i>Dotation en fonds propres PLS</i>	70	70	100%	70	70	100%	70	70	100%
<i>Prêts amortissables PLUS/PLAI</i>	560	567,2	101%	490	508,3	104%	400	412	103%
<i>Structures Collectives, RHVS</i>	45	42	93%	40	41,4	104%	48	49	101%
<i>Prêts amortissables PLS</i>	50	52,9	106%	50	53,1	106%	80	81	101%
Outre-Mer	20	15,4	77%	20	17,5	88%	20	21	103%
Foyer de Travailleurs Migrants	50	51,5	103%	50	50	100%	50	53	105%
Locatif Intermédiaire	120	120,8	101%	120	121,4	101%	80	80	100%
<i>Dotation en fonds propres PLI</i>	70	70	100%	70	70	100%	70	70	100%
<i>Prêt PLI</i>	50	50,8	102%	50	51,4	103%	10	10	98%
Fracture Territoriale	126	14,4	11%	150	150,0*	100%	180	194	108%
Vente HLM	333	333	100%	333	0	0%			
PHBB (bonification)	795	0		0	0	0%		6	
Total	1374	1267,2	92%	1323	1011,7	76,50%	928	964	

3.5 La contribution de la Pcec aux politiques publiques nationales

3.5.1 Un compromis ancien entre le 1 % et l'État, source de tensions

La convention quinquennale du 3 août 1998 a entériné l'arrêt des prélèvements directs de l'État sur les ressources de la Pcec en échange d'un financement par celle-ci de la rénovation urbaine. Ce financement est apporté par ALS *via* des contributions directes versées à l'Anru et, indirectement, par l'Association foncière logement (AFL). De nouveaux bénéficiaires ont été ensuite ajoutés l'Anru, l'Anah, le Fnal, le Fnapp, l'Anil et les Adil.

Contrairement aux autres emplois, le financement des politiques publiques nationales ne présente pas d'enjeux de réalisation des prévisions, car il consiste en de simples versements aux organismes bénéficiaires. Seule exception, le faible taux de réalisation des emplois à destination de l'Anru en 2018 (461 M€ au lieu de 692 M€) est dû au démarrage difficile du NPNRU.

Le financement par la Pcec politiques publiques nationales est l'un des principaux sujets de discussion entre l'État et Action Logement lors de la négociation des conventions, tant pour la période 2015-2019 que pour la période 2018-2022. Les partenaires sociaux ont affirmé à plusieurs reprises leur souhait unanime de limiter le plus possible cette contribution. Le préambule de la convention 2015-2019 est l'expression du compromis toujours en vigueur obtenu sur ce sujet.

Termes du compromis entre l'État et les partenaires sociaux sur le financement des politiques publiques (2014)

« Afin de garantir la soutenabilité du modèle financier d'Action Logement, les partenaires sociaux considèrent que la Pcec ne devrait pas faire l'objet d'une affectation au

financement des politiques publiques nationales supérieure à 25 % de la collecte. En outre, afin de préserver l'utilité de la Peec vis-à-vis des entreprises et de leurs salariés, ils estiment nécessaire la délivrance annuelle d'au moins 500 000 aides, hors attributions locatives, aux salariés des entreprises.

L'État, tout en rappelant son attachement au modèle en vigueur, estime pour sa part que la participation des employeurs à l'effort de construction constitue un investissement obligatoire qui doit contribuer au moins pour partie aux politiques nationales, comme alternative à une évolution qui l'intégrerait en tout ou partie à la fiscalité applicable aux entreprises. »

Source : convention quinquennale 2015-2019

Tableau n° 20 : Contributions annuelles aux politiques nationales

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Anru</i>	910	790	476	692	445
<i>Anah</i>	150	50	0	0	0
<i>Fnal</i>	100	0	0	0	500
<i>Fnap</i>			50	50	350
<i>Anil Adil</i>	9	9	9	9	9
<i>Total Peec</i>	1169	849	535	751	1304
<i>AFL</i>	0	0	0	0	100
<i>PSEEC</i>	0	0	100	100	100
<i>Total</i>	1169	849	635	851	1504

Source : ALS

Le financement du Fonds national des aides à la pierre (Fnap)

La convention quinquennale 2018-2022 prévoit le versement annuel de 50 M€ au Fnap, afin de contribuer au soutien de la production de logements locatifs sociaux, montant porté à 350 M€ pour les années 2020, 2021 et 2022 par le plan d'investissement volontaire. De fait, comme l'a souligné la Cour dans son référé du 22 mai 2019 au Premier ministre, le financement du Fnap par Action Logement s'est substitué à un financement budgétaire de l'État.

Le financement du Fonds national d'aide au logement (Fnal)

La loi de finances pour 2020 prévoit une contribution d'ALS au Fonds national d'aide au logement (Fnal) de 500 M€ et la loi de finances¹⁰¹ pour 2021 une contribution d'1 Md€. Le gouvernement juge ces prélèvements « pleinement soutenables » alors qu'Action Logement considère d'une part qu'ils modifient son équilibre économique en le contraignant à recourir davantage à l'endettement, d'autre part qu'ils créent un environnement instable préjudiciable à une bonne gestion à moyen terme.

¹⁰¹ Article 196.

La contribution à Action cœur de ville

Conformément à la convention quinquennale¹⁰², Action Logement contribue également à la politique publique nationale de rénovation des centres de villes moyennes lancée par l'État en décembre 2017 via le programme partenarial Action cœur de ville qui associe également la Caisse des dépôts et l'Anah et est mis en œuvre par des conventions passées avec 222 villes.

L'État joue dans ce programme un rôle de facilitateur alors qu'Action Logement en est le premier financeur en termes de prêts et le deuxième après la Caisse des dépôts si l'on tient compte des apports en fonds propres de celle-ci. Dans sa communication consacrée à sa participation à cette opération, le groupe Action Logement ne souligne pas clairement la nature partenariale de l'opération ce qui illustre les difficultés de coopération avec ALS, évoquées par les autres acteurs locaux chargés de cette opération.

3.5.2 La contribution à la rénovation urbaine

La contribution de la Peec à la rénovation urbaine est antérieure à la réforme de 2016. Depuis 2009, en application de la loi Molle¹⁰³, la Peec fournit en effet une part prépondérante des moyens d'intervention de l'Anru en subventions et en prêts

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
770	770	770	810	800	900	850	770	790	476	475	475

Après avoir contribué à hauteur de 70 % au PNRU¹⁰⁴, Action Logement est le principal financeur du NPNRU et a permis son doublement de 5 à 10 Md€.

La nouvelle convention quinquennale prévoit au profit de l'Anru une enveloppe de 3,460 Md€ sur cinq ans avec un minimum de 1,8 Md€ et fixe la part des prêts aux bailleurs sociaux dans ce financement à 40 %. En réalité, la contribution d'Action Logement au NPNRU dépasse largement ce montant.

Elle est assise *in fine* sur des conventions tripartites¹⁰⁵ avec l'État et l'Anru ; celle relative à la période 2018–2022, qui consacre le doublement du NPNRU à 10 Md€ prévoyant de la part du groupe 4,8 Md€ de subventions et 3,3 Md€ de prêts bonifiés aux organismes de logement social pour un équivalent subvention de 1,2 Md€.

En incluant un reliquat du PNRU de 0,6 Md€ la contribution nette d'Action Logement au titre de cette période quinquennale s'établit ainsi à 6,6 Md€, soit 66 % du NPNRU.

Les dirigeants d'Action Logement déplorent, en citant notamment l'Anru, que le rythme de versement de la contribution du groupe aux politiques nationales ne soit pas ajusté aux

¹⁰² Art. 6.4. Les aides destinées à lutter contre la fracture territoriale - rénovation des centres des villes moyennes.

¹⁰³ Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

¹⁰⁴ 8 266 M€ sur 11 781M€ engagés.

¹⁰⁵ Conventions d'octobre 2015 pour la période 2015-2018 et du 11 juillet 2018 pour la période 2019-2022.

besoins financiers réels de ces politiques. La Cour a de fait relevé dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission *Cohésion des territoires* que trésorerie de l'Anru atteignait au 31 décembre 2020 un niveau élevé de 965 M€.

En contrepartie de ses contributions, Action Logement peut bénéficier soit de terrains ou de droits à construire issus de l'aménagement foncier des quartiers prioritaires de la ville (QPV), soit de droits de réservation de logements dans les QPV ou hors de ceux-ci. Dans le premier cas, les investissements immobiliers sont conduits d'abord par l'AFL, mais aussi, en complément, par les filiales ESH d'ALI, notamment pour les logements en accession sociale qui peuvent bénéficier de la prime Anru.

La convention prévoit qu'ALG répartit les contreparties entre AFL et ALI de telle sorte qu'elles soient toutes mobilisées, et ce, avant la signature de la convention de financement du projet concerné. Le détail des contreparties est fixé dans les conventions de renouvellement urbain.

L'AFL : une contribution d'Action Logement à la mixité sociale et à la rénovation urbaine

L'Association foncière logement (AFL) contribue en tant qu'opérateur immobilier aux politiques publiques de rénovation urbaine et de promotion de la mixité sociale. Elle construit et gère des logements à loyer libre, dans les quartiers en rénovation urbaine ainsi que des logements sociaux dans les agglomérations présentant un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, ainsi que des logements en accession dans les deux cas.

La contribution de la Peec à la rénovation urbaine génère des contreparties sous forme de droits à construire utilisés par l'AFL pour mener une partie de ses opérations, qui sont également financées par des subventions *ad hoc* versées par ALS.

Le parc de l'AFL comptait en 2019 36 400 logements dont 11 600 logements à loyer libres en zone de rénovation urbaine. Pour contribuer au financement des régimes de retraite complémentaire obligatoire par répartition des salariés du secteur privé ce patrimoine, d'une valeur brute de 6,1 Md€ en usufruit¹⁰⁶, a été transféré en nue-propiété à l'Agirc-Arrco¹⁰⁷.

En complément l'association a depuis 2020 le rôle d'opérateur référent du groupe pour intervenir dans la lutte contre l'habitat indigne sur demande des collectivités (offre Digneo).

¹⁰⁶ Le transfert de la nue-propiété s'est traduit dans les comptes par la transformation des immobilisations corporelles en immobilisations incorporelles. La valeur vénale du patrimoine est en cours d'évaluation en 2020.

¹⁰⁷ Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres ; Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salariés.

3.6 L'activité immobilière d'Action Logement, un rôle central dans l'offre et la production de logements

3.6.1 Des objectifs de production élevés et globalement atteints

À sa création, Action Logement Immobilier, pôle immobilier du groupe, contrôlait, au sens du code de commerce, un ensemble de sociétés anonymes régies par le code de la construction et de l'habitat (CCH) qui représentait une part importante du parc (20 %) et surtout de la production de logement social (25 %). En 2020, la société a conforté sa place dans l'ensemble national, au regard des différents critères de mesures suivis par le ministère chargé du logement.

Si en termes de flux, le poids financier d'ALI dans la Peec est relativement faible car la majorité des emplois sont gérés par ALS. Son poids dans le patrimoine et la valeur économique d'Action Logement est considérable, comme le montrent les comptes consolidés analysés *supra*, avec 92 % des emplois stables et 68 % du total du bilan du groupe.

La stratégie immobilière assignée à ALI par ALG se fonde sur la convention quinquennale avec l'État¹⁰⁸.

ALI contribue aux objectifs d'emploi de la Peec immobilière via des dotations en capital à ses filiales de logement social et de logement intermédiaire, ce dernier secteur, concentré sur trois sociétés, bénéficiant de ressources aussi importantes que celles destinées aux entreprises sociales de l'habitat (ESH). L'objectif à cinq ans assigné à la société par son actionnaire unique est un doublement de sa production de logements sociaux, un triplement du nombre annuel des ventes HLM et l'acquisition de 100 000 logements intermédiaires.

Si les financements alimentés par la Peec peuvent bénéficier en vertu du principe de non-discrimination à l'ensemble de des bailleurs sociaux, les sociétés contrôlées par ALI en sont naturellement bénéficiaires. Au terme de deux années d'activité, la réalisation des objectifs posés à la création d'ALI était à peine amorcée, tant au niveau de la société mère qu'au niveau des filiales, car le groupe ALI était encore en cours de structuration.

La période de réalisation de ces objectifs liée à la convention en vigueur au moment de la réforme (2015-2019), avait été allongée de trois ans (2018-2022), en cohérence avec la nouvelle convention. Pour autant, les objectifs quantitatifs initiaux n'avaient pas été modifiés, ce qui a représenté, de facto, une révision à la baisse, dictée par une approche plus réaliste.

L'objectif de vente de 1 % du parc chaque année paraît très difficile à atteindre, ce qui est conforme à la tendance générale du secteur.

¹⁰⁸ La Convention n'assigne pas à Action Logement d'objectifs globaux de production de logements à l'exception de 40 000 logements dédiés aux jeunes dont 20 000 logements destinés à des jeunes actifs et des jeunes travailleurs, à cofinancer avec l'État et 12 500 logements produits par l'Association Foncière Logement sur les terrains ou droits à construire obtenus dans le cadre des contreparties au financement de l'Anru.

Tableau n° 21 : Résultats opérationnels d'ALI

	2017	2018			2019			2020		
		Objectif	Réalisation		Objectif	Réalisation		Objectif	Prévision	
Patrimoine	981 261	1 000 800	998 651	99,8%	1 006 282	1 032 499	103%	1 055 408	1 045 439	99%
Programmation	32 071	41 545	36 527	88%	43 326	42 038	97%	48 256	41 504	86%
Dont ESH	30 186	37 045	34 050	92%	37 826	36 794	97%	41 196	35 553	86%
Dont non ESH	1 885	4 500	2 477	55%	5 500	5 244	95%	7 060	5 951	84%
Mise en chantier	28 546	37 010	27 559	74%	41 095	29 497	72%	41 157	33 848	82%
Construction	21 090	26 770	22 022	82%	25 967	21 032	81%	26 145	21 363	82%
Acquisitions	3 282	2 520	2 298	91%	1 325	2 442	184%	2 869	6 854	239%
Réhabilitation	28 451	42 660	38 709	91%	24 860	25 200	101%	28 176	23 359	83%
Vente	4 360	7 850	4 729	62%	11 715	7 258	62%	10 244	8 042	79%
En % du parc	0,44%	0,76%	0,47%		1%	0,70%	60%	1,00%	0,80%	79%
dont ventes unité	2 860	5 550	3 636	66%	8 900	4 948	56%	9 000	6 987	78%
dont ventes en bloc	1 500	2 030	1 093	54%	2 815	2 310	82%	1 244	1 055	85%

Source : ALI

3.6.2 Des dividendes en forte croissance et des apports en fonds propres concentrés sur le logement intermédiaire

ALI perçoit de ses filiales des dividendes en forte croissance, qui contribuent à la couverture de ses frais de fonctionnement et dote ces filiales en fonds propres également dans des proportions croissantes. La Cour a attiré l'attention de la société en 2019 sur la nécessité de justifier ces deux flux financiers par des critères stables et clairs communiqués de façon transparente aux organes de gouvernance (conseils d'administration d'ALI et d'ALG) et aux filiales immobilières elles-mêmes. En réponse, la société a précisé sa stratégie d'allocation des fonds propres, harmonisé la présentation des plans à moyen terme de ses filiales afin de pouvoir comparer les besoins financiers de celles-ci, mieux contrôler leurs comptes et organiser un dialogue de performance avec chacune d'entre elles.

Tableau n° 22 : Dividendes versés par les filiales d'ALI

M€	2017	2018	2019
Filiales ESH	12,0	16,6	22,9
LI	4,6	14,8	7,9
Numéraire	4,6	5,6	7,9
En action INLI		9,2	
S/t	16,6	31,4	30,8
Autres	1,7	1,1	0,0
Dividende exceptionnel		6,4	24,5
Minoritaires	1,2	2,0	1,9
Total	19,5	40,9	57,2

Source : ALI

Tableau n° 23 : Fonds propres apportés aux filiales

M€	2017		Réalisé	2018		Réalisé	2019		Réalisé
	Prévu			Prévu			Prévu		
	LS	LI	LS	LI	LS	LI			
Filiales ESH	70,0	11,5	78,0	154,2	-	154,0	154,9	-	-
Autres filiales	-	71,5	71,5	-	70,0	70,0	-	70,0	70,2
total	70,0	83,0	149,5	154,2	70,0	224,0	154,9	70,0	221,9
Convention quinquennale	153,0	-	-	224,2	-	-	224,9	-	-
Recapitalisation ALG			153,0						
Subvention ALS	-			-	-	140,0	-	-	140,0

Source : ALI LS : logement social ; LI logement intermédiaire

3.6.3 Le parc de logement intermédiaire : un périmètre à préciser

En 2020, ALI dispose de cinq sociétés désignées par la marque « In’li »¹⁰⁹, issues de la fusion de filiales de Cil en 2017, et dont l’objet de produire des logements intermédiaire. Ces sociétés de droit privé assujetties à l’impôt sur les sociétés, ont un statut réglementé par le CCH, qui plafonne le prix de cession de leurs actions et les dividendes qu’elles versent. Elle détiennent un patrimoine de plus de 61 600 logements, dont 42 000 en Ile de France, constitué par une politique parfois ancienne d’investissement, de fusions ou d’apports¹¹⁰. Elles gèrent leur parc à l’aide d’outils mutualisés, notamment une plateforme numérique de location.

Leur parc comprend deux catégories de logements. Le parc intermédiaire de 38.400 logements est composé de logements dits libres dont les loyers sont supérieurs ou équivalents aux loyers plafonds des catégories légales de logement intermédiaire.¹¹¹ A ce patrimoine s’ajoute un parc d’environ 23 200 logements qualifiés de *logements sociaux de fait* du fait de leur implantation, de leur architecture et des ressources de leurs locataires, qui les rapprochent du logement social.

Il est nécessaire qu’Action Logement fasse preuve d’exemplarité et de célérité dans la gestion de ce parc. En sus, l’énoncé de la politique envisagée pour régler ce problème, prévoyant notamment la réalisation de travaux de « *montée en gamme* » au départ des locataires démontre la situation insatisfaisante des occupants actuels des logements concernés.

¹⁰⁹ In’Li Ile-de-France, In’Li Aura, In’Li Paca, In’li Grand Est et In’Li Sud-Ouest (Nouvelle Aquitaine et Occitanie).

¹¹⁰ Le statut juridique de ce patrimoine varie en fonction des régimes de financement en vigueur lors de la construction des immeubles.

¹¹¹ Logements locatifs intermédiaires (LLI) ou PLI, logements PLS privés (équivalent au PLS du logement social mais à durée déterminée sans contingent État et assujetti à l’IS) ou équivalents.

4 LE GROUPE DOIT MIEUX RENDRE COMPTE DE L'EXECUTION DE SES MISSIONS

La convention quinquennale 2015-2019 était assortie d'un dispositif de suivi comportant cinq groupes d'indicateurs mesurant respectivement la soutenabilité, le ciblage, l'utilité sociale des dispositifs, les données économiques et les coûts. L'indicateur d'utilité sociale était censé mesurer les effets des aides sur les bénéficiaires au regard de leur âge, de leur situation professionnelle et de leurs ressources. Cette typologie a été conservée par la nouvelle convention 2018-2022.

Or, la convention ne peut être considérée comme une base fiable de pilotage pour divers motifs : l'absence d'enchaînement d'une convention à l'autre et de reprises des soldes ; une définition des emplois tantôt en engagement tantôt en décaissement ; une comptabilisation de l'équivalent subvention biaisée car exprimée du point de vue du bénéficiaire ; un principe d'équilibre emplois-ressources qui ne distingue pas les flux définitifs (subventions) et réversibles (prêts).

4.1 Un dispositif de suivi à améliorer

Une répartition territoriale des enveloppes en progrès

L'attribution de financements aux organismes de logement social se fondait avant la réforme sur des directives de l'UESL. Ces textes ont été revus en 2017 pour être assortis de critères de notation (*scoring*) accordant une plus large part à la soutenabilité financière en raison du statut de société financière d'ALS et pour tenir compte de leur publication désormais obligatoire. Toutefois, les nouvelles directives d'application, adoptées en décembre 2018 seulement, n'ont été appliquées qu'à partir de 2019¹¹².

Conformément à la convention¹¹³ la répartition géographique des emplois de la Péc est suivie grâce à un outil d'analyse interne dénommé CONTEXTE, qui mesure pour chaque emploi la part des trois régions tendues (AURA, IdF et PACA) ou des zones Abis, A et B1 qui concentrent les besoins en logement des salariés. Cet outil permet, en retraitant les données de l'infocentre SISAL de la DGALN, d'attribuer à chaque région des « notes d'utilité » utilisées pour ajuster la répartition des enveloppes financières. Toutefois, jusqu'à 2020 il n'évaluait pas les besoins de logement au niveau des bassins d'emploi ce qui interdisait en pratique de suivre en pratique le lien emploi-logement¹¹⁴ que le groupe entend servir.

¹¹² Le groupe souligne cependant que l'attribution de financement en 2018 a reposé sur une analyse financière des bailleurs et sur une analyse des besoins menés par les directions territoriales.

¹¹³ Art 14-2 « Indicateurs de ciblage territorial selon les critères de l'outil d'analyse et de contextualisation territorial mis en place par ALG ».

¹¹⁴ « Qui sommes-nous ? Un acteur unique au service du lien emploi-logement ».

L'outil CONTEXTE a été actualisé en 2020 et intégré à une nouvelle procédure d'instruction des demandes de prêts, objet d'une directive. Il a aussi permis de réaliser, pour les bilans annuels d'exécution présentés au conseil d'administration d'ALG des études *a posteriori* relatives à l'utilité territoriale des financements accordés au regard des besoins locaux en logement¹¹⁵.

Une attribution équitable des financements à mieux justifier

ALG a pour mission de garantir la non-discrimination entre les personnes morales éligibles et la prévention des conflits d'intérêt dans la distribution des emplois.¹¹⁶

Dans le cadre de l'examen du bilan annuel d'exécution de la convention quinquennale, le conseil d'administration d'ALG a pris connaissance en mars 2020 d'une évaluation de l'application du principe de non-discrimination des personnes morales pour l'accès aux financements. Cette étude s'appuie sur un rapport de non-discrimination produit par ALS à partir des informations communiquées par ses directions régionales. L'exploitation des données fournies par ALS permet de distinguer les financements selon l'appartenance des bailleurs au groupe ALI.

Tableau n° 24 : Part des financements Peec

	2017	2018	2019	2020
Nb total de logements agréés	112 791	108 459	105 438	118 413
hors Groupe	85 169	77 692	72 951	72 916
groupe (ALI)	27 622	30 767	32 487	45 497
Part ALI	24,5%	28,4%	30,8%	38,4 %
Nb de logements agréés avec financement Peec	55 050	45 650	38 123	90 994
hors Groupe	36 633	28 748	20 905	43 133
groupe (ALI)	18 417	16 902	17 128	47 861
Part ALI	33,5%	37,0%	44,9%	52,5%

Source : DHUP SISAL

Il a été expliqué au conseil d'administration que les filiales du groupe avaient davantage utilisé les prêts d'ALS dans le financement de leurs opérations soumises agrément que les autres opérateurs parce qu'elles avaient accru leur part dans la production nationale de logement social. Selon Action Logement, ce fait justifie que les filiales d'ALI concentrent en 2019 45 % des financements d'ALS pour 31 % des agréments.

Cette explication est partielle et ne dispense pas le groupe d'exploiter toutes les données disponibles pour évaluer la non-discrimination ; l'Ancols, pour sa part devrait mieux mesurer et vérifier ce principe, en particulier dans le contexte de la surveillance par la Commission européenne du respect des règles relatives au service d'intérêt économique général (SIEG) du logement social.

¹¹⁵ Conseil d'administration d'ALG du 27 juin 2019 et du 21 juillet 2020.

¹¹⁶ Article L. 313-17-3 du CCH « L'existence de liens capitalistiques directs ou indirects entre le groupe Action logement et les personnes morales bénéficiaires ne peut constituer un critère de sélection qui conduirait à avantager ces personnes morales, sans préjudice des différentes natures que peuvent prendre ces emplois. »

Des indicateurs de coût à développer

Le bilan annuel d'exécution de la convention quinquennale pour 2019 présente un tableau des principaux coûts de fonctionnement ventilés par société du groupe et classés par catégorie : personnel, locaux, moyens généraux, informatique, déplacements, missions, communication, honoraires. Il renseigne trois indicateurs en distinguant le périmètre initial de la convention et le périmètre du PIV : 1° *Total des charges Groupe sur l'objectif fixé à la convention* ; 2° *Frais de personnel sur total des charges de fonctionnement* et 3° *Frais de fonctionnement sur total des emplois*.

Ces indicateurs sont à rapprocher des clauses de la NCQ qui exigent une véritable comptabilité analytique¹¹⁷ et qui n'ont pas été mises en œuvre. L'absence de comptabilité analytique est d'autant plus notable que cette comptabilité était déjà imposée par la convention précédente, 2015-2019, qui prévoyait sa mise en place dans un délai de deux ans afin de nourrir un indicateur d'efficacité de fonctionnement¹¹⁸.

Il importe de relever que le terme d'efficacité a disparu de la convention en 2018 et n'apparaît pas non plus dans les bilans de suivi.

Des indicateurs d'utilité sociale qui restent à créer

Les indicateurs d'utilité sociale s'avèrent les plus délicats à produire.

La convention 2015-2019 prévoyait qu'Action Logement mette en œuvre, avant deux ans, un tableau de bord de l'utilité sociale permettant pour chaque aide ou domaine d'intervention de disposer d'indicateurs des effets des aides sur les bénéficiaires au regard de leur âge, leur situation professionnelle, leurs ressources. Cette exigence qui répondait à un réel besoin des entreprises et du public, n'a pas été réalisée.

La NCQ mentionne un indicateur d'utilité sociale à sa rubrique suivi et prévoit une évaluation à mi-parcours de l'atteinte des objectifs d'intérêt général poursuivis par les emplois de la Peec ainsi que la production annuelle d'un rapport d'exécution comprenant des indicateurs¹¹⁹, ainsi que « les éléments permettant de justifier du respect des montants fixés dans le tableau emploi-ressources, de la baisse des frais de fonctionnement, du principe de non-discrimination et de la répartition territoriale des aides, ainsi que des obligations Dalo ».

Le bilan annuel d'exécution relatif à l'exercice 2019 renvoie, à sa rubrique « indicateurs d'utilité sociale », à deux indicateurs portant, d'une part sur le nombre d'engagements réciproques conclus dans le cadre des aides aux salariés en difficulté, d'autre part sur le nombre de conventions Visale. Ces données quantitatives, qui sont des indicateurs d'activité et non de

¹¹⁷ Non pas à l'article 14 « indicateurs de coût de la convention » mais à l'article 12 « frais de fonctionnement du groupe Action Logement » : « *Action Logement s'engage à établir un **modèle de rentabilité propre à chaque emploi, ce qui implique la mise en place, sur la période de la convention, d'une comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts afférents à chaque produit ou service*** ».

¹¹⁸ Article. 3.2 Les frais de fonctionnement du réseau Action Logement.

¹¹⁹ La convention cite des « indicateurs définis à l'article 15 », lequel n'apporte aucune définition.

performance, ne répondent pas aux attentes et aux annonces relatives à la mesure de l'utilité sociale.

Les indicateurs d'utilité sociale prévus par les partenaires sociaux et l'État dès 2014 n'ont toujours pas été mis en place en 2020 alors que le groupe communique amplement sur son statut d'institution d'utilité sociale¹²⁰.

Au-delà du public visé par une mesure, il paraît légitime que les grandes entreprises disposent d'informations, le cas échéant rendues anonymes, sur les caractéristiques socio-professionnelles des bénéficiaires de mesures Peec, de toute nature, qui font partie de leurs effectifs.

Une telle orientation, qui pourrait être mise en œuvre par ALS, complèterait la mesure plus objective de l'utilité sociale.

4.2 Une évaluation prévue mais non réalisée

Des obligations conventionnelles minimales

La convention 2015-2019 ne distinguait pas le suivi de l'évaluation et ne donnait pas de contenu spécifique à ce dernier terme et son chapitre « Évaluation de la convention - bilan semestriel » portait en fait sur l'état d'exécution semestriel et les indicateurs d'exécution. La convention 2018-2022, en revanche, distingue bien le suivi (article 14) de l'évaluation (article 15) et prévoit que cette dernière modalité a pour objet de mesurer à mi-parcours, l'atteinte des objectifs d'intérêt général poursuivis par les emplois de la Peec notamment au profit des salariés.

Toutefois, la NCQ n'instaure pas de dispositif d'évaluation au sens que ce terme recouvre dans la communauté des praticiens de l'évaluation des politiques publiques et pour la Cour. De même, la mesure de l'efficacité ou de l'impact devrait pouvoir être opérée au niveau d'un produit particulier, qu'il s'agisse d'une subvention ou d'un prêt. Le succès d'un produit – au sens quantitatif – ne préjuge pas de son utilité sociale au sens où il aurait un effet déclencheur pour débloquer certaines situations : accès au logement, décision de procéder à des travaux, à un achat immobilier. À cet égard, les enquêtes qualitatives menées par des instituts spécialisés auprès d'échantillons de bénéficiaires demeurent une méthode fiable permettant, sans pour autant la mesurer scientifiquement, d'estimer la probabilité des effets d'aubaine.

Une pratique de l'évaluation qui se développe lentement

Une culture de l'évaluation peu développée

La pratique de l'évaluation, peu présente avant la réforme dans le système des Cil de l'UESL, comme l'avait relevé la Cour, est encore en développement dans le groupe en 2020. De fait, les partenaires sociaux qui gouvernent Action Logement jugent les actions financées par la Peec a

¹²⁰ Cf. le slogan « *reconnu d'utilité sociale* ».

priori pertinentes et efficaces dès lors qu'elles sont décidées par des organisations représentatives et légitimes. Dans ces conditions il est permis d'évoquer une insuffisante culture de l'évaluation dans le groupe.

Des travaux d'étude à visée évaluative ont néanmoins été menés depuis 2017. Dans le domaine des aides aux salariés ces travaux ont porté sur la garantie Locapass, Visale, Louer pour l'emploi et les prêts accession. Ils ont conduit à l'abandon de la garantie Locapass et l'extension de la garantie Visale, à la création d'une association dédiée à l'aide aux salariés en difficulté (Soli'AL) et au redéploiement de l'aide énergétique dans le cadre du PIV.

Dans le domaine des aides aux personnes morales, ALS a recouru à l'outil CONTEXTE, habituellement exploité *ex ante* dans la répartition géographique des aides, pour évaluer *ex post* la répartition des financements octroyés en 2017 et 2018 puis pour affiner la répartition des enveloppes de l'exercice 2019.

Une lente montée en puissance de l'évaluation

Les capacités d'évaluation du groupe sont limitées mais en progrès : les effectifs de la direction *Études et Évaluation* d'ALG, créée en 2018, se sont étoffés en avril 2019. Le recrutement à cette date d'un chargé de l'évaluation matérialise une première distinction entre le concept général d'études et l'activité d'évaluation.

En 2020, le comité stratégique d'ALG a été saisi d'un projet d'évaluation doté d'une méthodologie précise, prévoyant la création d'un comité d'évaluation associant les partenaires sociaux et l'adoption d'un référentiel propre à Action Logement, à établir avec l'aide d'un prestataire externe, le cabinet Ernst & Young, dans le cadre d'ateliers collaboratifs avec les parties prenantes. Le comité d'évaluation envisagé devrait, pour se conformer aux bonnes pratiques internationales en cette matière, d'une part s'entourer d'une expertise extérieure, d'autre part se limiter à un rôle consultatif.

L'approche plus systématique désormais suivie par Action Logement en matière d'évaluation vise en partie à répondre aux attentes des investisseurs qui ont souscrit à ses émissions obligataires. En effet, la notation attribuée par les agences spécialisées tient compte dans l'activité du groupe de la soutenabilité financière mais non l'utilité sociale. Or celle-ci conditionne le soutien de l'État, qui a été le critère principal d'octroi d'une note favorable.

Le groupe a lancé en 2020 une évaluation portant sur l'ensemble des dispositifs de la convention quinquennale, organisée en fonction de quatre grands objectifs : *Développer une offre en logements abordables ; Adapter les solutions de logements pour favoriser l'emploi ; Faciliter le développement équilibré des territoires ; Accompagner des parcours résidentiels et professionnels ; Agir pour l'environnement, le climat et la santé.* Les résultats de ce travail seront connus progressivement et leur synthèse complète est prévue au plus tard en mai 2022.

Le groupe indique avoir pris conscience de la nécessité d'accélérer l'évaluation de la convention quinquennale à mi-parcours afin de nourrir la réflexion sur l'évolution des dispositifs au regard des nouveaux besoins des salariés et des nouveaux usages du logement.

Il entend tirer les enseignements de la crise sanitaire afin de revoir la notion de confort des logements, de répondre au besoin de logement des travailleurs clés dans les centres urbains, d'étudier l'impact du développement du télétravail comme vecteur de développement des villes moyennes.

Le rôle de l'Ancols dans l'évaluation de la Peec

Un des raisons invoquées par Action Logement pour justifier le développement insuffisant de sa capacité d'évaluation est que l'Ancols aurait exercé à son égard seulement ses compétences de contrôle mais non ses compétences d'évaluation.

L'Ancols est formellement investie d'une mission¹²¹ d'évaluation par le CCH. Toutefois, comme la Cour l'a relevé lors de son contrôle des comptes et de la gestion de l'agence en 2018, dans le contexte du CCH, le terme d'évaluation s'entend pas opposition à celui de contrôle, lequel désigne seulement la vérification de conformité.

Dans ces conditions, l'Ancols considère que son mandat comporte seulement une activité d'audit de bonne gestion financière - ou de performance - centrée sur l'efficacité et non une activité d'évaluation de politique publique. Cette dernière activité est régie par des normes et des principes auxquels l'Ancols ne se réfère pas mais qu'Action Logement a commencé à mettre en œuvre dans son projet de 2020 susmentionné.

La Cour estime que la mission d'évaluation de l'Ancols devrait pouvoir se déployer distinctement de son activité de contrôle, qu'il soit de conformité ou de performance, et ce dans le cadre d'échanges avec Action Logement visant à lever les ambiguïtés.

Le comité des partenaires du logement instauré par la loi Élan mais institué par décret seulement en 2019 est une instance appropriée pour orienter l'évaluation de la Peec. Bien qu'Action Logement ait proposé des représentants au ministre chargé du logement depuis mi-2019, ce comité ne s'était toujours pas réuni, faute d'un arrêté désignant l'ensemble de ces membres. Il importe que cet organe entre en activité en 2021.

¹²¹ CCH L.342-1 L'agence est chargée d'une mission de contrôle et d'évaluation relative au logement social et à la participation des employeurs à l'effort de construction.

CCH L.342-2 I. 1° Elle a pour mission d'évaluer : a) La contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction aux catégories d'emplois mentionnées à l'article L. 313-3, dans le respect de la mise en œuvre des conventions (...) ; e) L'efficacité avec laquelle les organismes mentionnés aux articles L. 313-18, L. 313-19 et L. 313-20 s'acquittent des missions qui découlent de l'exercice des compétences qui leur sont reconnues par la loi ; f) La mise en œuvre du principe de non-discrimination mentionné à l'article L. 313-17-3.

CCH R342-1 : l'Ancols est administrée par un conseil d'administration comprenant trois personnalités qualifiées, désignées en raison de leurs compétences en matière de logement, d'audit ou d'évaluation des politiques publiques.

5 LE PLAN D'INVESTISSEMENT VOLONTAIRE : UNE REORIENTATION DU MODELE HISTORIQUE DE LA PEEC

5.1 Une initiative unilatérale d'Action Logement endossée par l'État

Une initiative unilatérale

En janvier 2019 Action Logement a annoncé le lancement d'un plan d'investissement volontaire (PIV) de 9 Md€ présenté comme une initiative répondant, par un effort « totalement inédit », aux attentes exprimées¹²² par les salariés et les entreprises.

Ce plan a été conçu par ALG sans consultation d'ALS qui a ensuite été chargée de le mettre en œuvre, au prix d'une mise sous tension importante. Parmi les documents communiqués à la Cour pour illustrer la genèse du PIV, aucun ne contient ou ne cite une évaluation *ex ante* méthodique et chiffrée, fût-elle sommaire, des besoins auxquels le plan est censé répondre, de manière à justifier le volume financier et les axes d'intervention de celui-ci.

Cette démarche est inédite dans l'histoire du 1 % logement, qui repose depuis 1998 sur des négociations entre les partenaires sociaux et l'État ou, à tout le moins, sur des initiatives partagées. Or le PIV a été préparé par la seule direction générale d'Action Logement indépendamment de la NCQ en cours d'exécution. Après l'annonce publique du PIV une période d'intense négociation s'est ouverte entre ALG et la DHUP pour aboutir le 24 avril 2019 à la signature d'un avenant à la convention quinquennale qui reprend la totalité du plan annoncé.

Le PIV répond ainsi à la volonté de l'État d'augmenter le volume de financement du logement social et fait écho au plan du groupe CDC Banque des territoires.

Un plan contractualisé avec souplesse

Le PIV a été contractualisé dans des termes qui donnent davantage de liberté à Action Logement que ceux des conventions quinquennales. Dans la nouvelle version de la convention 2018-2022 les emplois initialement prévus sont conservés dans leur présentation d'origine. Les emplois du PIV « distribués en sus » sont intégrés mais il est admis qu'ils seront en partie exécutés après 2022. Différence notable, ces nouveaux emplois ne font pas l'objet d'un calendrier d'exécution détaillé par année. Ce régime plus souple comprend aussi un dispositif de suivi spécifique, distinct de celui de la NCQ, lequel subsiste dans les formes initiales.

¹²² Une motivation du PIV mise en avant de manière allusive dans la communication officielle du groupe et plus explicite par ses dirigeants est d'apporter une réponse à la *crise des gilets jaunes* : le PIV serait ainsi un complément de moyen terme à la loi du 31 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES). Une autre motivation est de répondre aux critiques publiques adressées à la trésorerie supposée « dormante » du groupe.

Le pilotage du PIV est assuré conjointement par l'État¹²³ et Action Logement commun via un comité trimestriel et un bilan d'exécution semestriel. Ce dispositif plus souple répond à une demande d'Action Logement en faveur d'une fongibilité des enveloppes et d'une pluri-annualité de la gestion.

5.2 Une offre peu articulée avec les politiques existantes et redéfinie face à la crise de 2020

Des dispositifs nombreux et des mécanismes variés

Des axes multiples d'intervention, deux modalités de mise en œuvre

L'intention affichée par Action Logement à l'occasion du PIV est d'élargir son offre de produits en manifestant un « intérêt nouveau pour des secteurs délaissés » et d'étendre son organisation en créant des organismes spécialisés.

ALG a rendu public le PIV en janvier 2019 dans le cadre d'une campagne de communication organisée autour d'axes présentés de manière volontariste et concise, assortis de chiffrages : cette structure et ce chiffrage ont été inscrits dans l'avenant à la convention quinquennale avec de faibles modifications. L'intense négociation d'ALG avec différents services de l'État - en particulier, mais non seulement, la DHUP - qui s'est déroulée au premier trimestre de 2019 a précisé et modifié un schéma qui avait été préparé par ALG en lien avec le seul cabinet du ministre chargé du logement, mais n'en a pas altéré l'équilibre général.

L'effort d'investissement annoncé par le PIV aura sur l'activité d'ALI et de ses filiales immobilières bénéficiaires des financements mobilisés un effet qui n'a pas été chiffré *a priori*, car le principe de non-discrimination dans l'emploi de la Peec s'applique en conséquence de quoi de nombreux opérateurs extérieurs au groupe pourront bénéficier du PIV.

Il appartient au groupe de mesurer cet impact et de le rendre public pour démontrer la portée concrète du principe de non-discrimination.

Une mise au point du caractère social du PIV

Des critiques adressées à un ciblage exclusivement social de la Peec qui serait défavorable aux cadres et salariés intermédiaires ont été formulées à plusieurs reprises par certaines organisations représentatives y compris dans les conseils d'administration du groupe.

Ces critiques ont été entendues au point que l'Axe 6 initial du PIV « Produire plus et moins cher » est devenu après négociation avec l'État : « Les mesures du PIV pour poursuivre l'effort de production et d'adaptation du parc social et intermédiaire » et qu'une fraction significative (1 Md€) des 2,72 Md€ prévus à ce titre est destinée, d'une part à renforcer l'effort de production d'IN'LI (dans le cadre de la mesure 2.1. « Renforcer l'effort de production des filiales d'Action Logement Immobilier ») d'autre part à abonder une mesure 2.3., intitulée « Produire davantage de logements locatifs pour les classes moyennes ».

¹²³ Ministère en charge du logement, ministères signataires (économie et budget), ministères chargés de l'outre-mer et de la santé.

Tableau n° 30 : Structuration du PIV

<i>Plan contractualisé</i>	<i>Rappel du PIV initial</i>	
1. Les mesures du PIV en faveur du parc privé	NB : Absence de distinction entre parc privé par social	
1.1. La rénovation énergétique du parc privé pour les propriétaires	AXE 1. Améliorer la performance énergétique des logements	1
1.2. L'adaptation des logements au vieillissement ou à la dépendance	AXE 3. Aménager un habitat plus inclusif	1,55
1.3. L'intervention dans les copropriétés dégradées	AXE 7. Agir contre la dégradation de l'habitat ancien	945
1.4. L'intervention de l'Association Foncière Logement dans la lutte contre l'habitat indigne		
2. Les mesures du PIV pour poursuivre l'effort de production et d'adaptation du parc social et intermédiaire	AXE 6. Produire plus et moins cher	2,72
2.1. Renforcer l'effort de production des filiales d'Action Logement Immobilier		
2.2. Soutenir la restructuration des bailleurs sociaux		
2.3. Produire davantage de logements locatifs pour les classes moyennes		
2.4. Développer l'accession sociale à la propriété grâce aux organismes de foncier solidaire		
2.5. Permettre la transformation de bureaux et locaux d'activités vacants en logements	AXE 4. Transformer les locaux vacants en logements	1,2
2.6. Rénover les établissements médico-sociaux pour améliorer la prise en charge du vieillissement et soutenir les structures gestionnaires	AXE 6. Produire plus et moins cher (suite)	2,720
2.7. Les aides à la démolition-reconstruction des logements sociaux		
3. Les mesures du PIV pour contribuer au rapprochement domicile-emploi des salariés	AXE 2. Favoriser la mobilité	150
3.1. Prime pour le rapprochement du domicile et du lieu de travail		
3.2. Soutien à la création d'espaces de coworking		
4. Les mesures du PIV en DOM	AXE 5. Améliorer l'habitat dans les Outre-mer	1,5

Une place nouvelle aux subventions et aux apports en fonds propres

Pour mettre en œuvre la convention du 25 avril 2019, sur la base des éléments transmis par Action Logement Immobilier, principale société du groupe concernée¹²⁴, ALG a défini une enveloppe de fonds propres à répartir entre les sept axes du PIV.

L'emploi de ces fonds propres a soulevé des difficultés internes. Les commissaires du gouvernement ont estimé que la délibération du 10 novembre 2019 répartissant les fonds propres conduisait à un transfert des réserves d'ALS vers les filiales d'ALI non justifié par les besoins de ces dernières.

¹²⁴ En complément d'ALI, ALS est aussi concernée par les affectations de fonds propres destinées à ses filiales nouvellement créées que sont la foncière médico-sociale et la foncière de transformation de bureaux.

Rien n'indiquait selon eux que les dotations proposées permettraient d'accélérer la production de logements sociaux souhaitée par le gouvernement. Les représentants de l'État ont enfin relevé dans le dispositif prévu un risque pour le principe de non-discrimination.

Pour ces raisons le ministère en charge des comptes publics s'est opposé à cette délibération qui a été retirée face à ce veto conjoint.

Tableau n° 25 : Répartition des fonds propres pour le financement du PIV

<i>Emplois et enveloppe maxi</i>		<i>Décision nov 2019</i>	
1. Construire davantage de logements sociaux	320	augmentation de capital des filiales ESH d'ALI	150
2. Accompagner la restructuration HLM et consolider l'offre de logements sociaux dans les territoires	300	opérations (SAC, augmentation de capital) de restructuration du secteur HLM impliquant la participation des filiales d'ALI	200
3. Créer la foncière médico-sociale	350	création de la foncière médico-sociale	100
4. Accélérer le développement du logement intermédiaire pour les classes moyennes	500	fonds propres aux filiales In'Li d'ALI	200
5. Développer l'accession sociale à la propriété grâce aux OFS	200	fonds propres aux filiales ESH d'ALI, pour participation aux OFS	20
6. Foncière transformation de bureaux en logements	600	création de la foncière de transformation de bureaux en logements	100
7. Lutter contre l'habitat indigne (parc privé) : association foncière logement	150		

ALG a également affecté 44 M€ de fonds propres à l'AFL.

La neutralité fiscale des flux de subvention d'ALS en direction d'ALI à destination des filiales de cette dernière a été assurée par un amendement à la loi de finances pour 2020. En revanche, les objections opposées au dispositif d'affectation de l'enveloppe de fonds propres demeurent.

La question du respect de la non-discrimination dans ces investissements fléchés n'a pas été tranchée autrement que par l'affirmation selon laquelle des apports en fonds propres à des entités extérieures au groupe n'étaient pas exclus.

À la fin du premier semestre 2020, Action Logement n'avait pas annoncé de dotations en fonds propres au profit d'ESH extérieures au groupe⁹⁴.

La création d'organismes spécialisés et d'outils ad hoc

La foncière médicosociale

Dans le cadre du PIV, Action Logement affecte 350 M€ de fonds propres au portage immobilier de foyers-logements pour personnes âgées dépendantes ou personnes handicapées. Ce projet vise à soutenir, 1 200 établissements offrant environ 96 000 places, détenus par des personnes publiques ou par des associations et qui ont des difficultés pour assurer la rénovation de leurs locaux. Il sera abandonné dans le cadre du redéploiement du PIV objet de l'avenant du 15 février 2021.

ALG a sollicité les conseils du cabinet Mc Dermott Will & Emery sur le choix de la structure la mieux adaptée : il a été préconisé de créer une SA d'HLM, sur le modèle de ce qui avait été fait pour 3F résidences. ALG a aussi envisagé de prendre la société Logevie, filiale d'ALI en Nouvelle Aquitaine comme réceptacle de l'activité médico-sociale.

Dans tous les cas, ALI sera l'actionnaire « ultra majoritaire » à plus de 95 %.

La foncière de bureaux

Conformément au PIV, Action Logement consacre 1,2 Md€, 50 % en prêt, 50 % en fonds propres, à la Foncière de transformation de bureaux en logements. Il s'agit d'une Foncière ouverte, dédiée à l'acquisition d'immobiliers d'activité et de bureaux obsolètes pour favoriser la construction de logements, en majorité sociaux et intermédiaires.

Grâce à une opération de portage du foncier sur le long terme, cette Foncière doit permettre aux opérateurs de logements d'élaborer des projets de réhabilitation ou de construction dans les zones urbaines tendues et confrontées à la pénurie de foncier.

ALG privilégie l'hypothèse d'une société par actions simplifiée à actionnaire unique (SASU), détenue à 100 % par ALI. La Foncière pourrait être dotée d'un statut d'Organisme de Foncier Solidaire (OFS) dont la possibilité juridique restait à approfondir fin 2019.

Le financement des OFS en soutien à l'accession sociale

Le PIV vise à d'aider sous forme d'apports en fonds propres au démarrage et à la production d'offices fonciers solidaires. En échange Action Logement participe à la gouvernance de ces OFS et en attend des contreparties pour les salariés éligibles

La plateforme AL'in

Pour mettre en œuvre le PIV dans les délais rapides souhaités par ALG, ALS s'est dotée d'un portail internet permettant de distribuer rapidement les aides aux personnes physiques. En recourant à un marché de prestation informatique a pu mettre partiellement en service une plateforme, désignée, comme le projet Hestia, dès septembre 2019 pour traiter les demandes de subvention « mobilité ». La plateforme a ensuite été progressivement déployée à l'automne 2019 de manière à traiter de nouvelles mesures : les subventions « habitat inclusif » puis « rénovation énergétique ».

Une campagne de publicité auprès des entreprises contributrices et auprès du grand public a relayé ce déploiement.

La mise en place dans des délais aussi brefs de la plate-forme Hestia n'a pu être achevée qu'en recrutant cinquante travailleurs intérimaires.

La plateforme AL'in, achèvement de ce projet a été mise en service au printemps 2020.

Le volet ultramarin

Les mesures du PIV sont applicables aux territoires d'outre-mer, avec quelques spécificités. Ainsi, l'aide à la rénovation énergétique qui vise à renforcer l'effort de rénovation du parc privé, prend en compte les conditions climatiques, cycloniques et topographiques spécifiques à l'outre-mer. Les règles d'utilisation spécifiques de ces aides sont définies par directives.

Suite à une « mission paritaire » effectuée en 2019 ALG a choisi de distribuer les aides en faveur des personnes morales et des personnes physiques, essentiellement sous forme de prêts, et ce « en fonction des problématiques locales ».

Une articulation insuffisante avec les politiques publiques

Il apparaît que les mesures du PIV ont été proposées sans étude suffisante des dispositifs existants aux objectifs comparable et destinés aux mêmes publics.

Ce défaut d'articulation affaiblit l'efficacité globale des politiques publiques du logement, auxquelles Action Logement participe en raison de son statut d'opérateur d'intérêt général conventionné par l'État. Il concerne en particulier les aides à la rénovation énergétique des logements¹²⁵.

Les primes de rénovation énergétique ont été proposées avant même qu'Action Logement soit habilité à acquérir des certificats d'économie d'énergie.

En sus, cette mesure est proposée dans un contexte où existent déjà un grand nombre de dispositifs, ce qui crée un risque reconnu par l'ensemble des parties, de surconsommation, de doublons, d'effets d'aubaine voire de fraude ou d'« écodélinquance »

Le contexte des aides à la rénovation énergétique du PIV

Le PIV intervient dans un environnement foisonnant comportant :

- Le crédit d'impôt pour la transition énergétique
- « Ma prime rénov' »
- La réduction d'impôt Denormandie
- L'éco-prêt à taux zéro
- La TVA réduite pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique
- L'aide « habiter mieux » de l'Anah
- Les aides des entreprises de fourniture d'énergie
- Le dispositif Coup de pouce économies d'énergie
- Le chèque énergie
- L'exonération de taxe foncière pour les travaux d'économies d'énergie.

Si chacune de ces aides vise un public éligible particulier, elles peuvent être attribuées aux bénéficiaires potentiels de l'aide d'Action Logement. Il ressort des débats du conseil d'administration d'ALS que les délais très rapides de mise en œuvre PIV, d'une part et le pilotage exclusif de ce dernier par ALG d'autre part ont créé des risques d'inefficacité du dispositif. En particulier, peut-être évoqué un risque de sur-financement qui n'a pas été étudié lors de la conception du plan, lié au fait que des travaux financés en partie par Action Logement ouvrent droit à d'autres aides sans qu'aucune règle de cumul n'ait été posée.

¹²⁵ La convention précise que cette intervention s'effectuera « en cohérence avec l'action des opérateurs de l'État et dans le respect des objectifs de l'État ».

5.3 Une mise en œuvre inégale du PIV

Une sous-exécution due seulement en partie à la crise sanitaire

La Cour a examiné la mise en œuvre du PIV en tenant compte des effets de la crise sanitaire.

Elle a tenu compte des dates de l'annonce publique du PIV (30 janvier 2019), de sa validation juridique (25 avril 2019), de la mise en service de la plateforme Hestia (mi-septembre 2019) pour estimer que les données communiquées par ALS, datées du 15 juillet 2020 reflétaient au mieux l'équivalent de six à neuf mois de mise en œuvre du PIV dans des conditions normales. Elle a également tenu compte des appréciations d'ALS afin de distinguer, son analyse de la mise en œuvre du plan, l'effet de la crise sanitaire et l'effet d'une demande inférieure aux prévisions, signe d'une possible surestimation des besoins. Elle tenu compte, enfin, à titre qualitatif, des appréciations recueillies lors d'une enquête de terrain dans la métropole lyonnaise, auprès des principales parties prenantes du logement social et partenaires d'Action Logement. La consultation par la Cour de ces interlocuteurs locaux ne permet pas d'illustrer l'ambition d'une intervention « massive et rapide » déployée dans tous les territoires en appui des collectivités locales et de leurs partenaires.

Le PIV a augmenté la part d'Action Logement dans les interventions publiques en faveur du logement et a modifié sensiblement l'équilibre initial de la convention. La part des emplois affectés aux politiques publiques est réduite alors que celle des dotations en fonds propres, qui présentent un risque plus fort de discrimination est augmentée au détriment des prêts. Sous ces différentes réserves, il est permis d'affirmer que, *mutatis mutandis*, le démarrage du PIV a été inférieur aux attentes et aux annonces. Il convient néanmoins de relever que certaines mesures ont connu d'entrée un niveau d'exécution satisfaisant, qui autorise Action Logement à employer le terme de « succès ».

Il convient pour illustrer cette observation de distinguer les mesures pour lesquelles ALS a été en mesure de communiquer des données d'exécution financière et les mesures pour lesquelles aucune exécution financière n'a été mise en évidence. Parmi les mesures qui ont fait l'objet d'une mise en œuvre financière, l'aide à la mobilité, adressée au salariés et l'aide aux démolitions, adressées aux maitres d'ouvrage du logement social suite à un appel à manifestation d'intérêt, présentent un démarrage encourageant. En revanche, deux autres mesures, qui font pourtant fait l'objet d'une intense communication, n'ont suscité qu'un faible intérêt initial : l'aide à l'adaptation des sanitaires au vieillissement et l'aide à l'amélioration de la performance énergétique des logements.

Un redéploiement tenant de des difficultés d'exécution : l'avenant « plan de relance » de février 2021

Action Logement a décidé en 2020 d'articuler son action avec celle que l'État mène pour répondre à la crise économique. Les négociations menées avec l'État en vue de redéployer le PIV pour contribuer au plan de relance ont débouché, dans des délais jugés rapides par l'ensemble des parties sur la signature le 15 février 2021 d'un avenant à convention quinquennale 2018-2022 2021. Le redéploiement tient compte du niveau d'exécution du PIV.

Bien que l’avenant ait consacré la pluri annualité et la fongibilité des aides du PIV, il importe qu’un suivi de la réalisation des prévisions annuelles d’exécution soit assuré.

5.4 Un plan dont le financement altère le modèle économique fondé sur la Peec

Une volonté de répondre aux reproches de thésaurisation de la Peec

Le modèle historique de la Peec repose sur un équilibre entre les ressources, représentées en partie par la cotisation des entreprises et les emplois représentés par les aides diverses octroyées en faveur du logement des salariés. Ce modèle exclut à la fois l’accumulation des bénéfices au-delà des niveaux requis par une gestion prudente et un recours massif à l’endettement.

Les fortes réserves cumulées dont disposait le groupe en 2018 mettaient en cause ce modèle. La trésorerie héritée des Cil, encore en croissance, avait des origines variées ; analyse insuffisante des besoins, conception inadaptée des produits, manque de dynamisme dans leur placement auprès des *clients* personnes morales et personnes physiques, concurrence d’autres opérateurs.-Le bond de la trésorerie constaté en 2019 provient de la même façon d’un retard d’engagement des dépenses du plan d’investissement volontaire face à des ressources d’emprunt obligataire mobilisées à hauteur d’1 Md€ et non utilisées.

Dans ces conditions, c’est à raison que la situation financière très favorable et en amélioration constate du groupe, au regard de sa vocation d’utilité sociale, a pu faire l’objet de critiques et non d’éloges. Et c’est également à raison que la direction générale d’Action Logement et les partenaires sociaux ont entendu répondre à ces critiques en assignant au programme d’investissement volontaire l’objectif de mettre sous tension les capacités financières du groupe ¹²⁶.

Un changement d’ordre de grandeur dans l’action financière du groupe

L’équilibre financier initial de la convention reposait sur des ressources totales brutes de 14,6 Md€ et des emplois en engagements de 15,2 Md€ sur la période 2018-2022, incluant une compensation par l’État du manque à gagner lié au relèvement du seuil de contribution à la Peec. Dans ce schéma, ALS prévoyait un résultat annuel de 0,25 Md€ et estimait pouvoir financer les emplois prévus sans recours à l’emprunt.

¹²⁶ Le directeur général d’ALG a déclaré, lors de la conférence de presse de présentation des résultats 2018 : « *le groupe se prépare à un changement profond de culture en mettant fin à l’argent qui dort* » et a indiqué que le groupe entendait mobiliser sa trésorerie et l’utiliser pour augmenter son endettement, espérant le doubler d’ici 2023.

Sur les quatre années restant à courir de la convention, les nouveaux emplois du PIV sont financés par l'emprunt à hauteur de 6,2 Md€, par une mobilisation de la trésorerie (réserves du fonds Peec) de 0,75 Md€⁹³ et par le redéploiement des fonds initialement alloués à la rénovation énergétique à hauteur de 0,55 Md€, soit 7,5 Md€. Le solde doit être financé au-delà du terme de la convention, après 2022.

Le redéploiement des emplois destinés à la rénovation énergétique signifie à la fois qu'une des mesures du PIV (« axe 1 : 1 Md€ pour améliorer la performance énergétique des logements ») était déjà prévue et que l'enveloppe affichée de 9 Md€ recouvrait en réalité un effort supplémentaire net réel légèrement inférieur, soit 8,5 Md€.

La distribution des aides du PIV induit des coûts complémentaires estimés à 287 M€ sur la période 2019-2022 et porte le montant cumulé des charges de fonctionnement et de l'amortissement des investissements sur la période 2018-2022 de 1 552 M€ à 1 830 M€.

Lors de l'examen des conséquences du plan en conseil d'administration, le directeur général d'ALS, contrairement à ce qui avait été annoncé par son directeur financier au comité d'audit d'ALG quelques semaines plus tôt, a estimé que le PIV entraînerait un résultat négatif cumulé de 3,8 Md€.

Le renvoi du bouclage du PIV au-delà du terme de la convention quinquennale était compréhensible en janvier 2019 ; en 2021 ce bouclage doit être achevé en tenant compte désormais de l'avenant signé le 15 février 2021.

Un recours massif à l'endettement

Une approche nouvelle de l'endettement

Le PIV prévoit, avec l'accord de l'État, un recours à l'endettement obligataire de 6,2 Md€ sur cinq ans, soit un financement par endettement des emplois de l'ordre hauteur des deux-tiers¹²⁷(69 %). Au-delà de 2022, le solde du plan pourra être financé par une nouvelle levée de dette de même nature. Ce financement rompt l'équilibre traditionnel entre ressources issues des contributions à la Peec et emplois financés par ces ressources.

Cette rupture d'équilibre a été rendue possible par un excédent des ressources Peec sur les emplois pendant les années antérieures, à l'origine de la situation financière confortable, appréciée favorablement par les agences de notation sans lesquelles le PIV n'aurait pas pu être lancé. Le groupe aura besoin d'un niveau de fonds propres élevé pour honorer cette dette significative ce qui constitue un argument pour refuser de nouveaux prélèvements au profit des politiques nationales.

Pour apprécier le changement d'approche du groupe face à l'endettement, il convient de rappeler la volonté constante d'ALG, régulièrement rappelée dans différents comités et auprès du conseil d'administration, de limiter les ressources Peec sous forme de prêts des entreprises à 20 %, seuil défini comme un « point de vigilance sur le modèle économique Peec ».

Un endettement permis par une notation favorable due à la proximité de l'État

Le préalable à une émission obligataire étant l'obtention d'une note financière susceptible d'attirer les investisseurs, ALG a commandé en 2018 à la banque JP Morgan des prestations de conseil pour mettre en œuvre une procédure de notation des trois personnes morales ALG, ALI et ALS. Les trois principales agences de notation de la place, Moody's, Standard & Poor's et Fitch Ratings ont été sollicitées.

Les notes octroyées en 2019 à ALS et à ALI, révisables annuellement conformément à la pratique des agences ont été « *Aa2 positive* » de la part de Moody's et « *AA stable* » de la part de Fitch Ratings, comme pour l'État. Le groupe n'étant tenu qu'à la publication de deux notes, seules les deux plus favorables, selon un usage courant, ont été rendues publiques.

Il ressort des rapports des agences de notation, rendus accessibles aux investisseurs financier comme l'exige la loi, qu'outre la stricte situation financière du groupe, sa proximité avec l'État et l'existence d'une garantie de celui-ci à ses emprunts antérieurs ont justifié l'attribution de notes très favorables.

Le conseil d'administration d'ALG¹²⁸ a approuvé le principe d'une émission d'obligations d'un montant nominal d'1 Md€ à lancer par ALS tant en France qu'à l'étranger. Cette émission a fait l'objet à l'automne 2019 d'une « sursouscription » à hauteur de 3,9 Md€, ce qui a conduit ALG à estimer que l'opération était un succès.

Une des causes en est sans doute le caractère relativement avantageux du coupon servi¹²⁹ que le groupe justifie par le caractère inaugural de l'émission. Les souscripteurs sont en majorité des assureurs (52 %), des gestionnaires d'actif (30 %) et des banques (10 %). Les investisseurs étrangers, tous européens mais non nécessairement implantés dans l'Union européenne, représentent 43 % du nombre total des investisseurs.

Un abandon partiel du modèle historique fondé sur un financement par les entreprises*Un modèle critiqué en raison de la prépondérance des aides sous forme de prêts*

Le modèle économique originel de la Peec consiste à asseoir sur la contribution reçue des entreprises les prêts et aides destinées au logement des salariés. Le circuit financier ainsi constitué autorise traditionnellement les organisations patronales à considérer la Peec comme « leur argent » et les organisations syndicales à la qualifier de « salaire différé ».

Ce modèle a fait l'objet de critiques liées à la différence de nature entre ressources et emplois.

L'inspection générale des finances a ainsi jugé contestable, au regards des principes fondamentaux de l'activité bancaire, le fait que les prêts accordés par ALS, qui représentent les trois quarts du volume des emplois de la Peec, soient adossés à des ressources de subvention, qui représentent les trois quarts de la Peec collectée chaque année.

¹²⁸ Lors de sa réunion du 23 septembre 2019,

¹²⁹ (OAT + 38 points de base (pb) contre OAT+ 26 pb pour la Société du Grand Paris ou + 36 pb pour SNCF Réseau).

Un modèle remis en cause par le PIV

Le modèle économique de circuit fermé décrit ci-avant a été bouleversé par le PIV, financé aux deux tiers par les marchés financiers. En effet, le financement apporté par les entreprises assujetties au 1 % avait jusqu'alors représenté la principale ressource d'Action Logement, tandis que l'endettement, en général auprès de la Caisse des dépôts et consignations n'avait qu'un rôle d'appoint.

Action Logement soutient que son recours massif à l'endettement n'est pas une orientation stratégique mais une conséquence forcée des contributions supplémentaires aux politiques publiques qui lui sont imposées par les lois de finances successives et qui brideraient ses capacités financières.

Si la transformation du modèle financier historique d'Action Logement par le PIV est manifeste, la portée financière de cette transformation dans le temps, sur les années restant à courir de la NCQ et au-delà, gagne en revanche à être estimée avec prudence.

RECOMMANDATIONS

Troisième orientation : renforcer la transparence et l'information du public en ce qui concerne l'utilisation de la ressource Peec

6. *1. en contrôlant la valeur économique des investissements réalisés par les entreprises pour le logement de leurs salariés en lieu et place du versement d'une contribution (ALG, Ancols).*
7. *en adoptant des méthodes de mesure et d'analyse de la Peec distinguant les ressources brutes des ressources définitives les prêts des subventions (Ancols)*
8. *en ouvrant à l'Ancols un accès aux données de recouvrement de la Peec et d'investissement direct des entreprises afin de mesurer l'évasion ou la fraude et en renforçant le contrôle par l'Agence du respect effectif du principe de non-discrimination dans la répartition des emplois de la Peec (ALG, ALS, Ancols).*
9. *en mettant en place le tableau de bord d'utilité sociale prévu à la convention quinquennale et en ouvrant le comité d'évaluation à davantage d'expertises extérieures (ALG).*
10. *en mettant en place la comptabilité analytique prévue à la convention quinquennale (ALG).*

Quatrième orientation : accroître la cohérence entre les mesures financées par la Peec et les mesures comparables financées par d'autres sources

11. *1. en identifiant toutes les possibilités de cumul entre les mesures du plan d'investissement volontaire et d'autres aides comparables (DHUP, DB).*
12. *en poursuivant avec les parties intéressées (État, Anah) les discussions nécessaires à une mise en cohérence d'ensemble (DHUP, DB, DGT, ALG).*

Conclusion

La réforme d'Action Logement adoptée en 2016 par voie d'ordonnance et mise en œuvre en 2017 par des entités recentrées n'a pas opéré de véritable rupture avec l'histoire et le modèle initial de la Peec, le nouveau dispositif conservant en particulier sa gouvernance paritaire et ses principes d'action, réaffirmés dans la convention signée avec l'État en 2018.

Le groupe Action Logement estime que sa taille et sa place dans l'environnement du logement lui permettent d'exercer un effet de levier pour accompagner les politiques publiques du logement. De fait, le nouvel ensemble créé est unique en son genre en tant qu'organisme paritaire disposant simultanément, d'une part d'un patrimoine d'un million de logements ainsi que d'un nombre élevé de réservation locatives, d'autre part d'une capacité à mobiliser et à employer des ressources annuelles de l'ordre de 3 Md€, affectées à un objet social désigné comme le renforcement du lien entre l'emploi et le logement¹³⁰.

Pour la Cour, le fait que dans ce modèle, des cotisations versées à titre définitif par des entreprises soient en partie employées sous forme de prêts dont le remboursement ultérieur garantit de nouveaux flux financiers n'est pas en soi objet de critique dès lors que l'utilité sociale des emplois est démontrée. Cette exigence n'est que partiellement satisfaite en 2021.

Le groupe immobilier contrôlé par ALI dégage des marges importantes qui lui confèrent une autonomie financière réelle. Les dotations en fonds propres financées par la Peec qu'il reçoit sont en majorité absorbées par l'effort de production de logements intermédiaires.

L'autre filiale majeure d'ALG qu'est ALS voit, quant à elle, son utilité même remise en question par des évolutions profondes de son environnement et de son modèle économique.

Le lien d'ALS avec les entreprises s'est distendu : aujourd'hui douze millions de salariés sont employés par des entreprises (plus de 1,8 million) non assujetties à la Peec. Le financement du plan d'investissement volontaire aux deux-tiers par l'endettement contribue également à distendre ce lien, dès lors que la participation des entreprises devient une ressource secondaire. Dans ces conditions, l'argument perd de sa force selon lequel la fonction de collecte est le vecteur privilégié des relations de proximité entretenues par Action Logement avec les entreprises.

Les prêts accordés aux organismes de logement social offrent des avantages moindres, en raison de la faiblesse générale des taux d'intérêt. En revanche, les services rendus aux salariés en termes d'accès au logement locatif et, depuis la crise sanitaire, d'allègement des charges, suscitent moins de critiques.

Dans ce contexte, Action Logement est comptable de sa gestion de la Peec et ce, tant envers son partenaire qu'est l'État qu'envers ses mandants que sont, d'une part, les représentants des employeurs, d'autre part, les représentants des salariés. La bonne évaluation *ex ante* des besoins doit ainsi être complétée par une évaluation systématique de l'impact des aides financées par la Peec par rapport aux autres dispositifs. Or la culture de l'évaluation se développe avec lenteur au sein du groupe et seulement sous la pression de l'extérieur.

¹³⁰ Cf. Cour des comptes, référé du 16 janvier 2020 sur la contribution de la politique du logement à l'amélioration de la situation de l'emploi.

L'esprit de cogestion que portent les organisations représentatives n'exclut pas de mesurer l'impact réel des mesures décidées. De même le caractère démocratique des politiques publiques décidées par la loi n'exclut pas que se renforce l'évaluation de leurs résultats. Telle est du reste l'orientation que le législateur organique a donné depuis 2001 aux politiques publiques.

Depuis 2016, ces questions ont souvent été soulevées entre l'État et Action Logement dans un climat de tension, dont l'instabilité du cadre conventionnel est un symptôme.

Depuis 1998, les conventions quinquennales passées avec l'État avaient vocation à fournir un cadre de moyen terme à la gestion du 1 % logement. Or après la réforme, ce cadre est devenu si instable qu'une troisième modification majeure était en discussion au début de la cinquième année d'activité du groupe, après l'abandon en 2018 de la convention 2015-2019, et l'avenant à la nouvelle convention en 2019. C'est d'autant plus regrettable que la stabilité du cadre conventionnel est une condition nécessaire pour que l'organisme paritaire d'Action Logement puisse être responsabilisé. À défaut, il risque de devenir un opérateur de fait offrant à l'État un moyen de mener des politiques publiques débudgétisées.

Il apparaît cependant qu'en 2021, les relations entre l'État et le groupe se sont apaisées et qu'un climat plus confiant s'est progressivement rétabli. Le gouvernement a renoncé à modifier les structures et le fonctionnement du groupe par voie d'ordonnances et il privilégie une approche plus concertée. L'adoption de l'avenant au PIV, le 15 février dernier dans le cadre du plan de relance, s'est déroulée dans un climat de discussions constructives.

Après la signature de cet avenant, une deuxième étape de négociation est engagée. Elle porte plus généralement sur l'adaptation ou la réforme du groupe. Elle donne lieu à un dialogue interministériel régulier, sur mandat du Premier ministre définissant les thèmes retenus : collecte, utilisation et modèle financier de la Peec, gouvernance du groupe. Dans le cadre ainsi fixé des réunions de travail étaient organisées au printemps 2021 entre les trois administrations concernées (Budget, Trésor, Logement) et les représentants d'ALG.

Ces échanges ont pour toile de fond les tensions ou les difficultés constatées depuis la réforme de 2016 dans le fonctionnement du groupe : gestion du paritarisme et équilibre des pouvoirs entre le siège et les filiales ; capacités d'action insuffisantes des commissaires du gouvernement ; structuration inachevée de l'organisation territoriale ; pilotage à renforcer des ressources humaines et des systèmes d'information ; développement nécessaire des fonctions d'audit et de contrôle ; évolution de la collecte de la Peec et de ses emplois.

Quelles que soient les orientations retenues par l'État et les partenaires sociaux pour réformer Action Logement et les contours du nouveau groupe, des actions devront être menées pour :

- rendre l'organisation du groupe plus simple, plus économique et plus transparente ;
- déterminer de manière claire les conditions d'un équilibre durable entre la nécessité d'un pilotage efficace du groupe et celle d'une marge de manœuvre efficiente de ses entités.

Plusieurs scénarios d'évolution peuvent être étudiés, que l'on peut classer par importance croissante des modifications envisagées.

Le premier, privilégié par la nouvelle direction du groupe, pourrait être qualifié d'adaptation sans modification des structures. Les structures du groupe seraient maintenues sans changement, mais le modèle de gouvernance et l'équilibre des pouvoirs entre le siège et les filiales seraient clarifiés.

Un deuxième scénario irait plus loin en recentrant ALS sur des missions diversifiées de service aux salariés dans le domaine du logement avec une part prépondérante de subventions ou de garanties dans ses interventions. Dans ce cadre, le transfert à l'Etat ou à l'Acoss des fonctions de collecte de la Peec, et le dépôt de tout ou partie de la trésorerie du groupe sur un compte du Trésor, pourrait également s'envisager.

Un troisième scénario consisterait à mettre fin à l'unité du groupe en créant, à partir des actuelles ALS et ALI, deux sociétés indépendantes, option fondée sur la nécessité d'un respect strict du principe de non-discrimination.

Enfin, en poursuivant cette logique jusqu'à son terme, le quatrième scénario conduirait à supprimer la Peec.

À la date de rédaction du présent rapport, des négociations sont en cours entre ALG et l'État. Leur logique semble être de pérenniser l'organisation actuelle du groupe tout en l'améliorant. Cette volonté de concertation et de compromis semble exclure, ou rendre peu réalistes, les scénarios de démembrement d'Action Logement et, a fortiori, de suppression de la Peec.

La Cour propose néanmoins d'étudier dans un premier temps un scénario recentrant ALS sur des missions de service aux salariés. Une séparation stricte s'opérerait alors entre les activités autonomes d'ALS et les contributions aux politiques publiques.

Cette séparation devrait s'accompagner d'une clarification du modèle de gouvernance, en recherchant un double équilibre des pouvoirs : d'une part entre la structure faîtière et ses filiales, afin d'assurer une cohérence de groupe tout en garantissant l'équité dans la distribution des aides; d'autre part, entre le siège et les échelons régionaux, afin de concilier le pilotage national et la proximité avec les acteurs locaux souhaitée par la réforme.

Elle devrait s'accompagner également d'améliorations significatives quant aux pouvoirs des représentants de l'État, au fonctionnement du paritarisme, à la réduction des coûts de fonctionnement, au développement des fonctions d'audit et à la mise en place d'une comptabilité analytique. Un contrôle resserré de l'Ancois porterait notamment sur le respect effectif du principe de non-discrimination mais viserait aussi à mieux garantir le respect des règles de perception et d'utilisation de la Peec. En effet, si elle est évoquée par les tutelles pour justifier un transfert de la collecte, la fraude dans ce domaine n'est ni précisément chiffrée ni même établie à ce jour, tout comme n'est pas démontré qu'un transfert serait plus efficace et moins coûteux.

Ce premier temps comprendrait enfin, en complément de l'évaluation de la convention quinquennale actuellement en cours, une évaluation des aides et des outils portés par la Peec comparés aux actions similaires menées par l'Etat ou d'autres collectivités et organismes.

Au cours de l'année 2023, après prolongation de la convention quinquennale 2018-2022, un bilan des résultats obtenus sur ces différents points, permettant notamment de porter une appréciation définitive sur l'atteinte des objectifs de la réforme de 2016, pourrait donner lieu à l'établissement d'un rapport de la Cour à destination du Parlement. Selon les appréciations portées, ce rapport pourrait conduire à prévoir, ou au contraire à écarter, des évolutions plus profondes se rapprochant des deux derniers scénarios évoqués ci-dessus.

Cette méthode progressive viserait à tenir compte à la fois du caractère relativement récent d'une réforme d'ampleur et de la période exceptionnelle qu'a constitué une crise sanitaire rendant plus difficile la juste mesure des résultats obtenus.

Annexes

Annexe n° 1 : Évolution du portefeuille de participations	111
Annexe n° 2 : Définitions de la Peec	112
Annexe n° 3 : Politique d'évolution du parc social de fait des sociétés de logement intermédiaire d'Action Logement	113
Annexe n° 4 : Avenant du 15 février 2021 à la convention quinquennale 2018-2022 et au plan d'investissement volontaire entre l'État et Action Logement	114

Annexe n° 1 : Évolution du portefeuille de participations

K€	31/12/2017		31/12/2018		31/12/2019		31/12/2020		
	Forme juridique	Nbre	Valeur brute	Nbre	Valeur brute	Nbre	Valeur brute	Nbre	Valeur brute
Autres		29	99	29	99	33	13 331	24	3324
Étabts financiers, banques		23	185	23	185	23	183	26	228
SA		56	162 182	56	138 445	27	131 449	26	130 952
SA d'HLM		153	1 336 488	131	1 489 481	116	1 732 576	102	1 955 665
SA Logement Intermédiaire		7	602 985	7	713 970	5	719 244	5	855 004
SACICAP (accession)		27	38 051	27	38 101	22	27 221	5	13 057
SARL		2	56	2	56	0	207	1	208
SAS		27	165 496	16	140 996	8	121 453	10	203 453
SAS Logement Intermédiaire		1	13	1	13	0	-		
SCI/SCCV (SCI Constr Vente)		78	13 383	57	6 930	31	3 366	29	3 002
SCI/SCCV Logt intermédiaire		1	10	-	-	0	-		
SCIC/SCP d'HLM (Sté coopé)		72	53 317	62	50 406	51	50 377	47	59 569
SEM		123	21 196	116	21 193	95	25 687	87	47 627
#N/A		2	-	-	-	0	-		
Total général		601	2 393 460	527	2 599 874	411	2 825 094	362	3 272 088

Source : Action Logement Immobilier

Annexe n° 2 : Définitions de la Peec

Définitions de la Peec

Selon la loi :

les employeurs (...) doivent consacrer des sommes (...) au financement d'actions dans le domaine du logement (...) sous la forme d'un versement mais peuvent se libérer de cette obligation en investissent directement. (Article L. 313-1 du CCH)

Selon la jurisprudence, la Peec :

- est un investissement obligatoire à la charge des employeurs (Conseil d'État, 21 janvier 1983, Confédération générale des cadres.)

- est une cotisation qui devient une obligation fiscale à la date à laquelle expire le délai imparti à l'employeur pour investir (Cour de cassation, chambre commerciale, 7 juillet 1998, n° 96-12014 et Conseil d'État, 15 juillet 2004, Société Alitalia, n° 249846.)

- ne constitue pas une imposition puisque (son) objet principal (...) n'est pas de procurer des ressources à une personne publique mais d'obliger les employeurs à engager des actions en faveur du logement de leurs salariés (CC Décision n° 2010-84 QPC -13 janvier 2011)

Selon la comptabilité nationale :

la Peec est un prélèvement obligatoire ayant la nature d'une recette non fiscale. (Ministère du budget et des comptes publics)

Selon la communication institutionnelle, la Peec est :

- un impôt versé par les employeurs sous forme d'investissements directs (portail du ministère de l'économie) <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/entreprises-un-pour-cent-logement-peec>

- un investissement directement versé par les employeurs en faveur du logement des salariés (portail du service public). <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F22583>

- une contribution versée en application du CCH (portail du ministère de la cohésion des territoires) <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/action-logement-le-logement-des-salaries>

Annexe n° 3 : Politique d'évolution du parc social de fait des sociétés de logement intermédiaire d'Action Logement

Montée en gamme des logements selon leurs implantations (6 500 logements)

Grâce à des travaux de « *montée en gamme* » certains immeubles seront *repositionnés* comme des logements intermédiaires. Ces travaux portent sur les logements eux-mêmes par une « *remise à neuf aux normes actuelles* » à la rotation ainsi sur les parties communes afin de « *transformer l'image* » du bâtiment. Cette stratégie engagée en 2020 dans le cadre du PIV doit se poursuivre en 2021 et en 2022.

Cession en bloc aux ESH du groupe ou à d'autres OLS (2 600 logements)

ALI entend céder ce parc soit en raison de la nature sociale (prêt PLUS) voire très sociale (prêt PLAI) du financement initial des logements soit en raison de son implantation dans des zones très détendues ou « *marquées par le caractère social des bâtiments et du quartier avec une attractivité réduite pour les salariés* ».

Autres stratégies de repositionnement (1 300 logements)

Les In'li mettront si possible en vente à l'unité certains *immeubles sociaux de fait* telles que des maisons ou de petits immeubles collectifs en zone détendue et démoliront certains bâtiments afin de proposer « *une offre de logements neufs montée en gamme* ».

Conservation des logements pour le solde (12 800 logements principalement en Ile de France)

In'li Ile de France possède environ 12 000 logements, pour la plupart non conventionnés, dans des immeubles présentant les caractéristiques de logements sociaux des années 1960 (« *barres et tours* ») dans des quartiers présentant une forte proportion de logements sociaux.

Selon ALI, ces logements offrent un rapport qualité-prix jugé attractif par les demandeurs et notamment les salariés à qui ils sont généralement attribués, permettant ainsi d'assurer une mixité sociale.

Dans ces conditions, ALI écarte toute cession de ces logements en dehors du Groupe, estimant que le produit de la vente, estimé à 1Md€, ne compenserait pas la perte de logements utiles aux salariés.

Ali écarte aussi une cession aux ESH du Groupe qui engendrerait une fiscalité supérieure à 300 M€ en impôts sur les plus-values et droits d'enregistrement et la perte de 40 % de droits de réservation au profit du Contingent État et des Collectivités Locales, et ce pour un simple reclassement d'actifs au sein du Groupe.

ALI estime que ces 300 M€ seraient *distracts des investissements dédiés à la production de logements supplémentaires sur ces territoires tendus*.

Annexe n° 4 : Avenant du 15 février 2021 à la convention quinquennale 2018-2022 et au plan d'investissement volontaire entre l'État et Action Logement

1 Données financières

Redéfinition financière du PIV

Enveloppe globale stable autour de 9 Md€ mais modèle plus coûteux

Augmentation de la part des subventions de 31 % à 41 %. Baisse des prêts. Baisse des fonds propres

Évolution de l'équilibre de la nouvelle convention quinquennale

Baisse des ressources 1,67 Md€ (baisse de la collecte crise, non compensation loi Pacte, renégociation de prêts)

Augmentation des emplois : 1,89 Md€

2. Avenant à la convention quinquennale

Principes

Fongibilité de toutes les lignes

Non comptabilisation en fonctionnement des frais d'ingénierie et communication

Pluriannualité de toutes les aides

Personnes morales

Abondement de l'enveloppe PLS par transfert de l'enveloppe logement intermédiaire

Dotations à l'ONV

Renforcement de l'action de l'AFL

Contributions complémentaires à l'Anru : 1,4 Md€ en subvention

Personnes physiques

Extension de l'aide aux salariés en difficulté

Affectation du reliquat de prêts travaux à l'accession

Accélération et élargissement de Visale aux revenus inférieurs à 1 500 €

Mesures complémentaires en réponse à la crise sanitaire

Intégration de l'aide à la prévention des impayés

Intégration de la renégociation de la dette ALS

3. Avenant au PIV

Ajustement des mesures destinées au parc privé

Fusion des lignes rénovation énergétique et adaptation au vieillissement

Augmentation des subventions, suppression des prêts (+ 0,247 + 0,497)

Renforcement de la lutte contre la fraude

Ajustement des mesures destinées au parc social et intermédiaire

Report du déploiement de la Foncière bureaux logements

Suppression de l'aide aux ESMS mais maintien de la foncière médico-sociale Eneal

Financement d'une offre accrue au logement social (renforcement PLAI et PLUS)

Aide au logement des jeunes et à la collocation

Interventions de l'AFL en faveur du logement indigne ; offre Digneo

Soutien accession ménages modestes : Aide aux OFS ; prime aux accédants

Ajustements mesures des mesures domicile-emploi

Extension de l'aide à la mobilité

Aide à la création de tiers lieux

Ajustements du PIV DROM

Renvoi à un avenant spécifique