

Le 1 % logement : une réforme à mi-parcours

PRESENTATION

En 2006, puis en 2009 et 2010, la Cour s'est prononcée dans ses rapports publics annuels sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), encore appelée le « 1 % logement », prélèvement obligatoire permettant de dégager des ressources d'environ 4 Md€ par an.

Ses observations ont largement contribué depuis 2006 à modifier l'organisation et les modalités d'emploi des fonds du 1 % logement.

Dans sa dernière publication, la Cour notait que la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, bien que non encore complètement entrée en vigueur en l'absence de certains de ses décrets d'application, allait notamment permettre, comme elle l'avait recommandé, d'engager la rénovation des institutions et de mettre en cohérence les emplois de la PEEC et la politique nationale du logement.

Plus récemment, au début de l'automne 2012, plusieurs actions nouvelles ont été annoncées, parmi lesquelles le retour à la contractualisation entre l'État et les partenaires sociaux, la création d'un nouvel organe de contrôle issu du rapprochement de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et l'accès des organismes du 1 % logement aux ressources du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

C'est dans ce contexte en forte évolution que la Cour a dressé un bilan de la réforme engagée en 2009 concernant les institutions de la PEEC (I), le réseau des collecteurs (II), l'évolution de l'emploi des fonds de la PEEC et les perspectives financières (III).

Le 1 % logement et ses acteurs

Créée par la loi du 11 juillet 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est une contribution obligatoire pour les entreprises privées et les établissements publics industriels et commerciaux de vingt salariés et plus. Le taux de participation s'applique à la masse salariale de l'année précédente. Initialement égal à 1 %, il a progressivement diminué et reste fixé à 0,45 % depuis 1992.

Des associations de la loi de 1901 à statut particulier, les comités interprofessionnels du logement (CIL), recouvrent la participation des entreprises et accordent aux salariés ainsi qu'à d'autres personnes physiques et aux organismes de logement social des prêts et des subventions : financement de l'acquisition d'un logement ou de travaux de réhabilitation, aides à la mobilité, construction de logements sociaux, etc.²⁹

L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) représente les intérêts des collecteurs, les encadre par des recommandations et joue un rôle croissant de tête de réseau.

L'UESL a décidé en janvier 2010 que le mouvement du 1 % logement – c'est-à-dire l'ensemble formé par l'UESL et les collecteurs, auxquels s'ajoutent deux associations, l'Association Foncière Logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) – devenait "Action Logement".

L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) est un établissement public d'évaluation et de contrôle.

I - La rénovation largement accomplie des institutions

Bien qu'elle n'ait pas pu être complètement mise en œuvre jusqu'à la parution, en mai 2012, du dernier de ses décrets d'application relatifs au « 1 % logement », la loi du 25 mars 2009 a permis de lancer la rénovation des institutions que la Cour appelait de ses vœux depuis 2006.

²⁹ De façon distincte, les collecteurs gèrent des fonds dits non règlementés, principalement constitués par les intérêts des prêts accordés et par les prélèvements dits autorisés qui permettent notamment de couvrir les frais de gestion.

A - L'UESL, tête de réseau des collecteurs du 1 %

L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) est responsable de la stratégie, du pilotage et de l'animation du réseau des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Aux termes de la loi de 2009, elle représente les intérêts des collecteurs, ses associés, et assure la mise en œuvre des politiques d'emploi des ressources issues de la PEEC dans les conditions définies par le code de la construction et de l'habitation (CCH).

La Cour avait relevé, en 2006, le manque de transparence de la gouvernance de l'UESL, trop concentrée entre les mains d'un petit nombre d'administrateurs. La loi de 2009 a transformé l'Union en société à conseil de surveillance et directoire. Selon les nouveaux statuts adoptés en 2009, les associés de l'UESL disposent chacun d'une action et d'une unique voix au sein de l'assemblée générale³⁰ ; le conseil de surveillance est paritaire, mais présidé par un représentant des employeurs ; son vice-président est issu du collège des représentants des organisations de salariés ; enfin le directoire, composé de trois membres au plus, n'en comporte de fait que deux.

La Cour avait critiqué, en 2009, le « manque de vigilance et d'assiduité » des deux commissaires du gouvernement membres du conseil d'administration de l'UESL. Désormais, ce sont trois représentants de l'État qui exercent cette fonction au conseil de surveillance de l'Union (logement, budget, Trésor), et ils sont très présents : la Cour a été entendue.

Le mode de gouvernance instauré par la loi de 2009 ne satisfait pas entièrement les partenaires sociaux. Ceux-ci ont, en effet, adopté en avril 2012 un « accord national interprofessionnel (ANI) visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi » dans lequel ils souhaitent notamment pouvoir choisir, pour le fonctionnement de l'UESL, entre la formule du conseil d'administration et celle du conseil de surveillance.

Selon la direction générale du Trésor, les orientations de l'État récemment annoncées devraient conduire à « simplifier les règles encadrant Action Logement pour en accroître l'efficacité et conforter le positionnement de l'UESL au sein du mouvement ».

³⁰ Il y avait 37 associés au début de 2012. Aux deux organisations patronales et aux cinq organisations de salariés représentatives au plan national s'ajoutaient trente collecteurs : 27 comités interprofessionnels du logement (CIL) et 3 chambres de commerce et d'industrie (CCI). Depuis l'été 2012, plus aucune chambre de commerce et d'industrie n'est collectrice du 1 % ni associée de l'UESL.

B - L'ANPEEC, une agence désormais indépendante

L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), chargée par la loi de 2009 d'une « mission d'évaluation et de contrôle relative à la PEEC », a vu, comme l'UESL, son organisation et sa gouvernance modifiées par cette loi : sa mission a été redéfinie et son conseil d'administration ne comprend plus de membres désignés par les organisations patronales ou syndicales, ni de représentants des collecteurs.

L'agence est administrée par un conseil de huit membres, au lieu de vingt précédemment : cinq représentants de l'État et trois personnalités désignées par le ministre chargé du logement en raison de leurs compétences. Aucun d'entre eux n'est en même temps membre de l'UESL, ce qui évite le risque de conflit d'intérêts relevé par la Cour en 2009.

La transformation de la gouvernance de l'ANPEEC a produit les effets qui en étaient attendus : l'agence exerce désormais effectivement avec indépendance ses activités de contrôle, de suivi statistique, d'études et d'évaluation. Elle a récemment défini des perspectives pluriannuelles de contrôle, une analyse des risques et a lancé un premier contrôle conjoint avec la MILOS (mission interministérielle d'inspection du logement social) d'un CIL (comité interprofessionnel du logement) et de sa filiale immobilière, ainsi que deux premiers contrôles thématiques, l'un sur les droits de réservation locative et l'autre sur les obligations issues de la loi relative au droit au logement opposable (DALO). Depuis 2010, elle conduit ses contrôles en conformité avec les normes de l'Institut français d'audit et du contrôle interne (IFACI).

Dans l'accord national interprofessionnel d'avril 2012, les partenaires sociaux ont exprimé le souhait que « le rôle de l'ANPEEC soit centré exclusivement sur ses missions de contrôle, sans interférer sur les fonctions opérationnelles de pilotage de réseau (incluant les études et le suivi statistique) dévolues à l'UESL ».

Sans dénier que cette position puisse être fondée, s'agissant des études et du suivi statistique, le ministère chargé du logement souligne que l'organe de contrôle doit disposer des moyens nécessaires pour vérifier la qualité des données qu'il utilise pour assurer ses missions, et que son rôle de suivi statistique et comptable reste, dans les conditions actuelles, indispensable. La direction générale du Trésor estime, de son côté, que « la capacité d'étude de l'ANPEEC participe pleinement d'une activité de contrôle modernisée et tournée vers l'analyse des risques des entités contrôlées. Elle constitue également la base indispensable à

l'activité d'évaluation – qui reste à renforcer – et qui ne saurait être exercée dans des conditions d'indépendance satisfaisantes par l'UESL ».

Tout en partageant sur ce point l'analyse des administrations de tutelle, la Cour considère qu'une meilleure coordination des tâches de recueil et d'exploitation de données entre l'ANPEEC et l'UESL serait en tout état de cause souhaitable.

C - L'ANCOLS, une institution unique de contrôle à créer

La Cour avait préconisé en 2009 le rapprochement entre la MILOS et l'ANPEEC. La ministre du logement avait alors indiqué que ce rapprochement « serait étudié sérieusement à l'avenir ».

En 2010, une mission conjointe fut confiée à l'inspection générale des finances (IGF) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par les ministres chargés de l'économie, de l'écologie, du budget et du logement, sur le thème du « contrôle des secteurs du 1 % logement et du logement social ». Le rapport remis aux ministres en octobre 2010 proposait de créer une autorité unique de contrôle prenant la forme d'un établissement public industriel et commercial. Le secrétaire d'État chargé du logement se félicita des propositions du rapport et annonça le lancement d'une concertation, mais le projet a finalement été ajourné.

Certes, la concertation annoncée a bien eu lieu sous l'égide de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), puis son directeur a proposé, dans un rapport de mars 2011 non rendu public, de créer l'ANCOLS (Autorité nationale de contrôle des organismes de logement social). Toutefois, à la différence de l'IGF et du CGEDD, ce rapport proposait de restreindre le périmètre des activités de l'ANCOLS en les centrant sur « la conduite de contrôles périodiques menés a posteriori », ainsi que sur la gestion des suites données à ces contrôles. Aucune mise en œuvre n'a suivi.

À la suite des nouvelles orientations annoncées en septembre 2012, le processus de création de la nouvelle structure de contrôle devrait néanmoins être poursuivi pour aboutir dans un avenir proche.

La Cour souligne que cette nouvelle entité, pour jouer efficacement son rôle, devrait se voir conférer des prérogatives étendues en matière d'évaluation et d'études, comme en dispose actuellement l'ANPEEC.

D - La dissolution des associations AEL et APELS

Une partie des fonds du 1 % logement est utilisée pour financer les partenaires sociaux, en défraiement forfaitaire des charges que représente leur participation à l'ensemble des travaux et activités de l'Union et de ses associés collecteurs, dans la limite d'un plafond de quelques millions d'euros fixé par arrêté ministériel.

Dans son rapport public de 2009, la Cour avait relevé la « création contestable de deux associations par l'UESL » : l'APELS (Association pour la promotion et l'étude du logement des salariés) et l'AEL (Association entreprise et logement). Elle indiquait que leurs conditions de création et leur financement révélaient une « série de contournements de la loi : l'UESL ne peut en effet, ni créer des entités qui constitueraient des démembrements de son activité, ni affecter des ressources en dehors des emplois prévus par la loi ».

Ces deux associations avaient été créées en 2007 et dotées par l'UESL, sur les fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), de 2 M€ par an pour la première et d'1 M€ par an pour la seconde.

Sans avoir laissé de traces tangibles des actions « d'information, de formation et de réflexion sur le logement » qu'elles auraient menées, ni produit d'études répertoriées, ces associations ont disparu après avoir coûté aux fonds du 1 % logement plusieurs millions d'euros.

Selon un rapport de l'ANPEEC, les fonds attribués à l'une d'entre elles ont d'abord servi à louer et aménager des locaux rapidement abandonnés, puis à en louer et aménager d'autres (dont un studio d'habitation) et à payer huit salariés. La liquidation de cette association, intervenue en 2011, s'est traduite pour l'UESL (qui lui avait apporté sa garantie) par une créance non recouvrée de près d'1 M€.

II - Un regroupement effectif mais une réorganisation inachevée des collecteurs

En 2006, la Cour avait recommandé à l'UESL de définir des orientations pour faire évoluer le nombre et l'implantation des collecteurs – les comités interprofessionnels du logement (CIL) – en fonction de critères géographiques, économiques et sociaux fixés de façon transparente. En 2009, alors qu'une action commençait à s'engager sur ce point, elle recommandait l'adoption d'un schéma directeur de regroupement afin de prendre en compte la décentralisation et de mettre

en place les conditions d'insertion des CIL dans les politiques locales du logement. Il devait en résulter une diminution des coûts de fonctionnement et une amélioration de la gestion.

A - La forte réduction du nombre des collecteurs

En application du protocole national interprofessionnel du 17 septembre 2008, l'UESL a engagé, en 2009, une réorganisation du réseau des collecteurs : les nouvelles entités devaient assurer entre 1,8 % et 12 % de la collecte nationale ; les besoins des salariés et des entreprises ainsi que la diversité des territoires devaient être pris en compte ; les coûts de fonctionnement devaient être optimisés.

Le nombre de comités interprofessionnels du logement (CIL) est passé de 109 en 2008 à 24 en 2011. Il n'existe plus de chambre de commerce et d'industrie habilitée à collecter la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

On comptait, en 2012, 22 comités actifs en métropole. Plus de la moitié de la collecte nette totale de la PEEC est réalisée par des collecteurs dont le siège est en région Île-de-France. Le siège ne permet, toutefois, pas de déterminer le périmètre géographique de la collecte et des interventions : si certains collecteurs ont un rayon d'action qui correspond à peu près à une région administrative, nombre d'entre eux agissent à l'échelle de plusieurs régions, voire de l'ensemble du territoire national.

Ayant contrôlé 17 comités interprofessionnels du logement sur 24, l'ANPEEC a établi fin 2011 un premier rapport de synthèse sur « les conditions et les conséquences des regroupements des collecteurs ». Il apparaît que très souvent les nouvelles entités consistent en une juxtaposition des anciennes, avec le risque de doublons et de surcoûts correspondants ; l'organisation reste dépendante des implantations territoriales préalables et se redéfinit peu par filière d'activité. Dans la majorité des cas, les traités de fusion prévoient l'absence de licenciement économique, le maintien sur leur territoire des personnels des comités fusionnés, le maintien ou la compensation des avantages sociaux et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières.

Cette réorganisation a donné naissance en métropole à six grands groupes représentant 60 % de la collecte, neuf CIL en collectant entre 2 % et 5 % et sept en collectant moins de 2 % chacun³¹.

Ni l'UESL, ni l'ANPEEC, ni les ministères ne disposent d'une cartographie des collectes et des financements de l'ensemble des CIL, ce qui ne permet donc pas de savoir à quelle logique répondent principalement les fusions. La stratégie et la rationalité de la réorganisation des collecteurs manquent encore de lisibilité et l'État ne s'est pas assuré, de son côté, que la réorganisation se faisait en cohérence avec les orientations de la politique nationale du logement.

Par ailleurs, les regroupements réalisés n'écartent pas le risque d'une concurrence coûteuse entre collecteurs sur un même territoire pour bénéficier des versements des entreprises assujetties. Des frais superflus de collecte et de démarchage pourraient en effet être évités pour le recouvrement de la PEEC, en substituant entre les collecteurs une logique de coopération à une logique de concurrence.

En 2012, l'UESL a conduit, avec l'appui d'un cabinet d'audit, un état des lieux qui fait apparaître le franchissement d'une première étape de réorganisation pour la moitié des CIL. En préalable à un éventuel regroupement des seules fonctions support de certains comités, l'UESL et les collecteurs devraient au minimum établir un état de la répartition régionale de la collecte et des interventions.

Des relations conventionnelles entre les collecteurs et l'UESL, guidant les regroupements au regard d'objectifs clairement définis et des services attendus, constitueraient toutefois un instrument plus sûr de conduite du réseau, justifiant le maintien de l'attribution du pouvoir de collecte aux comités interprofessionnels du logement (CIL) plutôt qu'à des instances publiques de recouvrement comme les URSSAF.

B - Une baisse des coûts de gestion encore peu visible

En 2006, la Cour appelait à un effort notable de productivité et d'économies de gestion. Elle recommandait l'adoption d'objectifs et d'indicateurs de suivi de la productivité et de la performance des collecteurs.

³¹ En Outre-mer, les comités interprofessionnels du logement (CIL) de la Guadeloupe et de la Martinique collectaient respectivement en 2010 2,86 M€ et 1,96 M€, soit 0,19 % et 0,13 % de la collecte nationale.

1 - Une diminution limitée du coût des collecteurs

Les résultats du regroupement, sur ce plan, sont modestes au vu des données globales de l'ANPEEC disponibles fin octobre 2012, qui ne vont pas encore au-delà de 2010. De surcroît, les chiffres de 2009 et 2010 comportent une part d'estimations³², ce qui rend fragiles les comparaisons.

Selon ces statistiques, le coût opérationnel net des collecteurs – total des charges opérationnelles, amortissements compris, moins la production facturée et les produits divers – avait augmenté de 5 % en 2008, passant de 315,8 M€ à 332,2 M€. Ce coût a ensuite légèrement diminué de 2 % en 2009-2010 pour atteindre 324,9 M€, soit encore 3 % de plus qu'en 2007.

Certes, on pouvait s'attendre à ce que les regroupements de collecteurs entraînent, dans un premier temps, des coûts spécifiques s'imputant au cours de la période où ces regroupements ont eu lieu. Cet argument doit toutefois être relativisé, les regroupements de collecteurs n'ayant été accompagnés d'aucun plan social.

L'ANPEEC a constaté que le critère des coûts de gestion « n'a pas été considéré significatif pour définir les contours des futurs collecteurs » ; elle a relevé également que le coût de gestion n'avait pas non plus été par la suite « un critère stratégique de pilotage du regroupement et n'a donc pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. Ce sont donc essentiellement des critères politiques et opérationnels qui ont été privilégiés³³ ».

Les frais de sous-traitance ont augmenté de 5 % en 2010. Les collecteurs employaient en 2009 plus de 2 200 salariés (en équivalent temps plein) ainsi que près de 900 personnels externes (mis à disposition, intérimaires, etc.). En 2010, le nombre de salariés n'avait pas diminué par rapport à 2009 mais le nombre des personnels extérieurs s'était accru de près de 100 personnes.

L'UESL souligne toutefois que des actions ont été engagées par les comités interprofessionnels du logement (CIL) pour obtenir une diminution de la masse salariale : non-remplacement de salariés partis à la

³² Les données des années 2009 et 2010 ne sont définitives que pour environ 85 % de la collecte, en l'absence de données disponibles pour plusieurs collecteurs fusionnés. Des données provisoires ont été utilisées pour les organismes dont les données définitives n'étaient pas disponibles ; en l'absence de données provisoires, une estimation a été faite à partir des ratios des organismes à données définitives.

³³ ANPEEC, *Conditions et conséquences des regroupements des collecteurs*, Synthèse, septembre 2011, p. 17.

retraite, réduction de l'usage de l'intérim, embauche par les sociétés d'HLM de salariés de leur collecteur actionnaire de préférence à des recrutements extérieurs. Un impact de ces mesures est attendu à partir de 2012.

Selon une enquête réalisée par l'UESL auprès des CIL sur la base des comptes 2010 et 2011 et non entièrement comparable avec les données de l'ANPEEC, les coûts de gestion auraient déjà diminué de 4,5 % en 2011, mais la baisse du ratio « coûts de gestion/ressources annuelles » est plus modeste (- 1,6 %) en raison de la diminution de la collecte.

Conformément à la recommandation de la Cour et en application des dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH), le conseil d'administration de l'ANPEEC a adopté treize indicateurs de performance et de coûts de gestion auxquels est joint un dossier individuel de suivi.

2 - Un encadrement des rémunérations des dirigeants à améliorer

En 2010, la Cour appelait à une attention particulière quant aux conditions de cessation des fonctions des dirigeants des collecteurs absorbés et à un strict encadrement des rémunérations des nouveaux dirigeants.

Cette recommandation a été suivie, en 2010, d'une enquête de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) sur les rémunérations 2008 des directeurs généraux des collecteurs, qui fournit un certain nombre de données, tout en soulignant les limites : en effet, les rémunérations peuvent n'être imputées que partiellement sur les comités interprofessionnels du logement (CIL) et fortement sur des filiales ou des GIE (groupements d'intérêt économique). Selon l'enquête de l'ANPEEC, un directeur de CIL, âgé en moyenne de cinquante-cinq ans, reçoit une rémunération brute médiane de 110 000 € par an. L'agence a constaté que des « rémunérations parfois très élevées » pouvaient être accordées sans cohérence avec la taille du collecteur.

Le 18 novembre 2010, l'UESL a adopté une recommandation relative à la rémunération et aux conditions de départ des dirigeants des CIL : chaque collecteur doit créer au sein du conseil d'administration un comité des nominations et rémunérations, qui prépare les décisions du conseil et lui rend compte au moins une fois par an ; le comité des rémunérations de l'UESL peut lui demander communication de ses rapports. Ces comités sont compétents non seulement pour les collecteurs

mais également pour leurs filiales. Tous les comités interprofessionnels du logement (CIL) métropolitains ont aujourd'hui installé un comité.

Les règles de calcul des rémunérations des directeurs doivent être fixées conformément à un barème actualisé tous les deux ans. Selon la recommandation de l'UESL, « aucune rémunération globale, pour quelque motif que ce soit, ne saurait dépasser 272 000 € et ce pour un directeur de CIL dont l'activité 1 % (collecte et retours de prêts) est supérieure à 300 M€, dont le parc immobilier est supérieur à 40 000 lots et qui a réalisé avec brio l'ensemble des objectifs prévus sur la période ».

Au vu de l'enquête menée par l'UESL en 2012 sur les rémunérations 2011 des dirigeants des CIL, celles-ci sont conformes à la recommandation et proches des plafonds fixés, à l'exception de quatre cas.

Si cette première mise en ordre est salubre, elle ne doit pas conduire à négliger la principale zone de risque subsistante. La capacité de décision du conseil d'administration du comité est en effet en cause lorsque les postes dirigeants sont logés dans un groupement d'intérêt économique (GIE). L'UESL précise que seuls les salariés exerçant une fonction exclusivement conforme à l'objet et aux missions d'un GIE devraient pouvoir être rémunérés par lui, ce qui n'est pas le cas d'un directeur de CIL³⁴. Le ministère chargé du logement a rappelé qu'un GIE a une fonction auxiliaire, ce qui lui interdit de prendre en charge la rémunération du directeur d'un collecteur.

La recommandation de l'UESL laisse subsister d'autres points faibles comme le cumul de mandats sociaux, l'embauche de dirigeants ayant bénéficié d'une indemnité transactionnelle au sein d'un autre collecteur ou l'imprécision dans la définition de la relation entre contrat de travail et mandat social. Une nouvelle mise en ordre est annoncée, dans le cadre de laquelle le droit pourrait être confié à l'UESL de délivrer ou de retirer l'accréditation d'un directeur. L'enquête de l'UESL devrait, en outre, être étendue aux collaborateurs des directeurs de CIL.

3 - Des conditions de départ des dirigeants souvent très favorables

Ce sont, toutefois, moins les rémunérations des dirigeants en activité que les conditions de leur départ, en retraite ou non, qui donnent lieu aux plus insistantes observations de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et

³⁴ Un groupe de travail a été chargé de proposer sur ce point une doctrine qui devait être fixée avant la fin de 2012.

recommandations de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), et appellent une complète mise en ordre.

a) La cessation tardive des régimes de retraite à prestations définies

L'ANPEEC a enquêté en 2010 sur les contrats de retraite supplémentaires dont bénéficient les salariés des collecteurs, qu'ils soient à cotisations définies ou à prestations définies³⁵. Sans constater de stipulations exorbitantes, elle s'interrogeait sur le bien-fondé de ces contrats « dans des organismes du secteur associatif œuvrant dans le domaine social, d'autant plus que les rémunérations sur lesquelles le calcul de ces rentes était assis se situaient, pour la plupart, à des niveaux très significatifs³⁶».

L'UESL a alors demandé aux collecteurs de résilier les contrats de retraite à prestations définies (selon des modalités à étudier au cas par cas) et de respecter, pour les contrats à cotisations définies, des limites maximales aux taux de cotisation applicables à chaque tranche de revenus. En 2011, quatre comités interprofessionnels du logement (CIL) bénéficiaient encore de contrats à prestations définies pour le départ à la retraite de leurs salariés ou de certains dirigeants.

b) Le contrôle par l'UESL des conditions contractuelles de départ

La recommandation de l'UESL de novembre 2010 prévoit que l'indemnité de licenciement ne pourra faire l'objet d'aucune contractualisation préalable et qu'aucune indemnité de rupture n'est possible en cas de démission. L'avis de l'UESL doit être obtenu en cas de rupture contractuelle dérogeant à la recommandation mais seuls quelques CIL le demandent régulièrement.

La moitié des CIL ont établi des contrats de travail comprenant une clause de départ pouvant aller jusqu'à trente mois de salaire dans le cas d'une rupture à l'initiative du collecteur. L'UESL préconise « la négociation d'un avenant annulant ces clauses ou réduisant au minimum les indemnités de rupture à l'initiative de l'employeur en dehors de la faute grave ou lourde ». En 2012, un grand nombre de CIL n'appliquaient toujours pas pleinement la recommandation. L'effort d'assainissement engagé doit être poursuivi, plusieurs situations

³⁵ En signant un contrat de retraite à cotisations définies, le salarié et l'entreprise fixent le niveau des cotisations à verser sans pour autant garantir le montant futur de la prestation. Un contrat à prestations définies fixe au contraire un montant que l'entreprise s'engage à verser au futur retraité.

³⁶ Rapport d'activité 2010 de l'ANPEEC, p. 15.

entraînant en effet des prélèvements disproportionnés, actuels ou potentiels, sur la richesse des collecteurs.

C - Comptabilité et procédures de gestion : des progrès à poursuivre

1 - La passation des marchés

En 2009, la Cour appelait à une vérification du respect par les collecteurs des règles de la concurrence.

Les collecteurs et leurs filiales constituent des pouvoirs adjudicateurs au sens de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Ils doivent respecter des obligations de publicité et de mise en concurrence. L'ANPEEC a constaté que les dispositions de l'ordonnance étaient rarement appliquées, par exemple s'agissant du choix des prestataires informatiques. Ces dispositions s'appliquent également à l'UESL qui doit encore mettre en place une procédure de passation des marchés.

Le 24 avril 2012, l'UESL a adopté une recommandation relative à l'application de cette ordonnance et traitant des seuils applicables à la mise en concurrence et à la publicité, de la mise en place d'une commission et d'un suivi des achats, de l'extension de ces règles aux filiales et aux sous-filiales des CIL ainsi qu'aux groupements d'intérêt économique (GIE). La recommandation s'applique aux procédures d'achat engagées depuis le 1^{er} juillet 2012.

2 - La gestion des risques

L'ANPEEC a demandé à tous les collecteurs d'établir une cartographie de leurs risques, de mettre en place un système de contrôle interne avec un comité d'audit et un plan pluriannuel de contrôle.

Une recommandation de l'UESL du 16 février 2010 a fait obligation aux CIL de constituer leur comité d'audit. C'est désormais le cas, tous ont tracé une cartographie de leurs risques et une présentation d'ensemble a été faite en 2012 au conseil de surveillance de l'UESL. Des informations devront être transmises chaque année au comité d'audit de l'UESL, la démarche de gestion des risques étant conduite de façon commune entre l'UESL, les CIL, l'association Foncière Logement (AFL)

et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)³⁷. Le fonctionnement de l'ensemble du système sera audité par l'ANPEEC.

Les filiales créées à partir de l'emploi des fonds non réglementés des collecteurs, dites du titre V³⁸, sont particulièrement source de risques en raison de la grande hétérogénéité des activités. L'ANPEEC a depuis longtemps posé le principe de plafonner leur nombre à une seule filiale par collecteur, mais le plein respect de cette norme n'est pas encore assuré. Pour l'UESL, la surveillance des filiales du titre V doit être améliorée et les fusions encouragées. Un outil partagé de suivi des filiales et des participations devait être rendu disponible en 2012.

La mise en place récente de règles de gestion des risques répond au souhait formulé par la Cour d'un meilleur contrôle en ce domaine, mais il reste à s'assurer de leur application, et le regroupement par les collecteurs de leurs filiales du titre V doit être poursuivi.

3 - L'information comptable

Les obligations comptables des comités interprofessionnels du logement (CIL), associations de la loi de 1901 à statut particulier, sont régies par le règlement du comité de la réglementation comptable (CRC) du 4 décembre 2008.

En 2009, la Cour recommandait que les groupes constitués autour des collecteurs établissent et publient des comptes consolidés ou à tout le moins combinés, afin notamment de rendre compte des flux financiers entre les collecteurs et les sociétés d'HLM dont ils sont actionnaires.

a) Une connaissance encore lacunaire du périmètre des filiales et des participations

À la fin de 2010, les collecteurs étaient actionnaires de référence³⁹ de 117 sociétés anonymes d'HLM détenant 980 000 logements. Il n'existe pas d'information exhaustive et fiable sur les filiales et les participations ; nombreux sont les collecteurs à ne pas avoir répondu à

³⁷ L'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) ne s'y est pas encore associée.

³⁸ En référence au titre V des clauses statutaires types applicables aux comités interprofessionnels du logement (CIL).

³⁹ La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, du 1er août 2003 a modifié les règles de gouvernance des sociétés anonymes d'HLM. Depuis lors, le pilotage de la société est assuré par un « actionnaire de référence » qui détient la majorité des droits de vote : il peut notamment s'agir d'un comité interprofessionnel du logement (CIL).

l'enquête de l'ANPEEC sur le sujet. Le grand nombre de participations – une cinquantaine en moyenne par collecteur – nuit à leur lisibilité.

L'UESL a adopté en 2010 une charte d'organisation du réseau des entreprises sociales de l'habitat (ESH), ainsi qu'une recommandation sur la représentation des collecteurs au sein des instances des ESH. Elle a annoncé la mise en place d'une banque de données sur les filiales et les participations des comités interprofessionnels du logement (CIL) pour la fin de 2012. Devrait y figurer le suivi des avis du conseil de surveillance de l'UESL sur les opérations financières des collecteurs.

b) Les étapes vers la combinaison des comptes

La question des comptes combinés⁴⁰ se pose de deux façons : pour l'ensemble constitué par les collecteurs et l'UESL d'une part, pour chaque groupe constitué autour d'un collecteur actionnaire de sociétés, d'autre part.

S'appuyant sur les recommandations de la Cour, l'ANPEEC s'est prononcée pour l'établissement d'une obligation légale de comptes de groupe à partir de l'exercice 2012⁴¹. Elle en faisait valoir l'intérêt pour les CIL, à l'appui d'une dynamique de groupe et en vue d'une meilleure maîtrise des risques. À ce jour, trois CIL seulement établissent des comptes combinés ou consolidés.

En 2012, l'UESL a pris position en faveur de la combinaison des comptes de l'ensemble d'Action Logement (soit l'UESL et les CIL auxquels s'ajoutent deux associations – l'association Foncière Logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) – y voyant un moyen d'affirmer son autorité sur le réseau.

Une première combinaison doit être faite des comptes de l'UESL et des CIL *stricto sensu*, sans leurs filiales et avec un simple rapport d'activité sur celles-ci. L'UESL a choisi l'outil de consolidation déjà adopté par l'ANPEEC afin d'assurer de façon cohérente les missions de pilotage et de contrôle du réseau. Les comptes combinés des CIL et de l'UESL doivent être publiés en septembre 2013.

⁴⁰ L'objet des comptes consolidés est de présenter la situation financière d'un ensemble d'entités, telles des sociétés, comme si celles-ci ne formaient qu'une seule et même entité. Les ensembles dont la cohésion ne résulte pas de liens de participation peuvent établir des comptes combinés afin de présenter les comptes de cet ensemble comme si celui-ci était formé d'une seule entité.

⁴¹ « Les CIL et les personnes morales constituant avec eux une communauté d'intérêts économiques, établissent et publient chaque année des comptes combinés, ainsi qu'un rapport sur la gestion du groupe, à la diligence du conseil d'administration du CIL ».

Des propositions devraient être faites, à l'été 2013, pour une combinaison des comptes de l'UESL, des groupes CIL et de l'Association Foncière Logement, avec certification par des commissaires aux comptes. Ces comptes combinés seraient publiés au printemps 2014.

Si les comptes combinés devront être analysés avec prudence pour apprécier la diversité des secteurs d'activité, ils donneront une image, qui pourra être progressivement améliorée, de l'ensemble économique et financier que forme Action Logement.

III - Des emplois du 1 % logement à optimiser face à la baisse des ressources

Les modifications des règles de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et du contexte économique depuis plusieurs années ont transformé les conditions de l'équilibre financier du 1 % logement.

En 2006, la Cour avait souligné que divers éléments convergeaient pour réduire les marges de manœuvre des collecteurs. Elle indiquait que « à terme rapproché, [les] évolutions portent en germe une profonde remise en cause de l'équilibre financier de la PEEC » et précisait que « des projections financières précises peuvent et doivent être établies pour mesurer le rythme et l'ampleur des évolutions qui vont affecter les ressources du 1 % logement ». En 2009, elle notait que « [sa] recommandation avait tardé à être suivie d'effet ». Elle la réitérait en 2010.

A - La diminution des ressources

Le tableau ci-après illustre ce que la Cour prévoyait dès 2006. La collecte reste à peu près stable, mais les retours sur prêts s'érodent, faisant baisser le total des ressources. Cette diminution des retours sur prêts résulte de la baisse des fonds utilisés à accorder des prêts du fait de l'augmentation des fonds consacrés au versement de subventions, non remboursables.

Tableau n° 1 : ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) de 2007 à 2011

M€	2007	2008	2009	2010	2011
Collecte définitive	1 364	1 408	1 424	1 402	1 415
Collecte sous forme de prêts	68	84	144	131	154
Total de la collecte	1 432	1 492	1 568	1 533	1 569
Retours prêts personnes morales	661	649	763	700	653
Retour prêts personnes physiques	1 858	1 882	1 852	1 650	1 374
Total des retours de prêts	2 519	2 531	2 614	2 350	2 026
Total des ressources	3 952	4 023	4 182	3 883	3 595

Source : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) – les données 2011 sont provisoires

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) nette reçue stagne depuis 2009 : ce n'est d'ailleurs que grâce à la participation obligatoire des employeurs versée sous forme de prêts qu'elle ne diminue pas depuis cette année-là. Le risque n'est pas exclu que la collecte dite définitive (celle versée par les employeurs à titre définitif et non sous forme de prêts) baisse dans les années à venir en raison des perspectives de la situation de l'emploi en France.

L'évolution la plus notable est la forte contraction des retours de prêts aux personnes physiques et, dans cet ensemble, des retours de prêts dits « pass-travaux ». Ceux-ci ont été très largement diffusés jusqu'en 2008. Leur durée est beaucoup plus courte que celle des prêts « accession ». Le tarissement du flux de ces prêts de courte durée signifie que les retours de prêts des personnes physiques devraient continuer de décroître dans l'avenir, entraînant ainsi la poursuite de la baisse des ressources nettes de la PEEC.

B - La difficile réorientation des emplois

En 2006, puis de nouveau en 2009, la Cour avait recommandé une évaluation de l'efficacité sociale des différents emplois des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) afin de décider de leur maintien, de leur suppression ou de leur réorientation.

En 2010, elle constatait que la description des emplois du 1 %, arrêtée par décret en application de la loi du 25 mars 2009, était désormais rendue publique, mettant ainsi fin à l'opacité des anciennes conventions. Elle relevait, toutefois, que les choix ne résultaient toujours pas d'une évaluation comparée de l'utilité des emplois, mais plutôt d'un compromis entre les acteurs.

La détermination réglementaire des emplois du 1 %

L'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, modifié par l'article 8 de la loi du 25 mars 2009, recense les catégories d'emplois auxquelles sont consacrées les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

La première est relative à « des aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accession à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci ».

Deux autres se rapportent à des politiques nationales : la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ainsi que le soutien à l'amélioration du parc privé.

Les catégories restantes peuvent être majoritairement regroupées sous le vocable d'aides à des personnes morales : soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux ainsi qu'à la production de logements locatifs intermédiaires ; interventions à caractère très social dans le domaine du logement ; participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion menées par des associations agréées par l'État ; versement de compensation à des organismes d'assurance qui proposent des contrats contre les impayés de loyers.

Pour chacune des sept catégories, la nature des emplois des fonds correspondants et leurs règles d'utilisation sont déterminées par décret en Conseil d'État après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'UESL. Un décret du 22 juin 2009 a fixé ces règles pour les années 2010 à 2012.

Un second décret du même jour a défini les limites minimale et maximale des enveloppes financières consacrées à chaque grande catégorie d'emplois pour chaque année de 2009 à 2011. Deux nouveaux décrets « emplois » et « enveloppes » du 12 mars 2012 fixent les mêmes éléments pour la période 2012-2014.

Il n'y a pas une correspondance simple entre les données des décrets « emplois » et « enveloppes », certains emplois prévus par le premier ne pouvant être ventilés en exécution selon les rubriques du second en raison des défauts d'informations en provenance des collecteurs.

Les emplois ont subi, comme les ressources, une érosion marquée (- 12 %) au cours des années 2009-2011, pendant lesquelles se sont appliqués les premiers décrets « emplois » et « enveloppes ». Dans ce contexte difficile, la forte progression des subventions aux politiques nationales à partir de 2009 a été contrebalancée par une chute de certains des autres emplois, en particulier des concours aux personnes physiques : seule cette baisse sensible a permis de limiter, en 2011, le déficit global apparu en 2010.

Tableau n° 2 : emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) de 2007 à 2011

M€	2007	2008	2009	2010	2011
Concours aux personnes morales	729	872	1 086	1 084	914
Concours aux personnes physiques	1 950	1 988	1 395	1 354	1 089
Financement des politiques nationales	1 059	947	1 632*	1 722**	1 601
Total des emplois	3 738	3 807	4 113	4 160	3 604
Total des ressources	3 952	4 023	4 182	3 883	3 595
Solde ressources / emplois	214	216	69	- 277	- 9

Source : Cour des comptes, d'après les données de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) – les données 2011 sont provisoires

*Le financement total est de 1 886 M€ en tenant compte de l'utilisation de réserves pour 254 M€.

** Le financement total est de 2 294 M€ en tenant compte de l'utilisation de réserves pour 572 M€.

Les concours aux personnes physiques - prêts comme subventions - ont ainsi baissé presque de moitié en quatre ans ; cette évolution est largement imputable aux prêts travaux (300 M€ en 2009, 47 M€ en 2011).

De fortes tensions ont subsisté pour la répartition des emplois. L'UESL, depuis 2009, s'est élevée contre la ponction opérée par l'État sur les fonds du 1 % logement pour financer les agences publiques : l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), bénéficiaire de 1 440 M€ et plus encore, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), bénéficiaire de 2 460 M€ sur la période 2009-2011.

Une contribution accrue de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) aux politiques nationales

Action Logement contribue aux deux plans nationaux de rénovation urbaine et de rénovation des quartiers anciens dégradés en versant des subventions à l'ANRU. L'échéancier de versements est fixé chaque année par arrêté interministériel. Depuis 2009, Action Logement est devenue le financeur prépondérant de l'ANRU. Selon la convention conclue le 1^{er} octobre 2009, les associés collecteurs de l'UESL disposent, en contrepartie, de droits de réservation représentant 10 % des logements locatifs sociaux reconstruits ou réhabilités dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), soit 40 % des 25 % de logements réservés à l'État.

Action Logement verse des subventions à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dans les mêmes conditions. En contrepartie, conformément à la convention signée le 15 septembre 2009, les propriétaires bénéficiant de subventions de l'ANAH pour cinq logements au moins accordent à Action Logement un droit de réservation pour 20 % d'entre eux.

Action Logement est ainsi devenu le principal financeur de politiques nationales (rénovation urbaine, amélioration de l'habitat, rénovation des quartiers dégradés) en contrepartie, le plus souvent, de réservations locatives.

Des recours contentieux restaient pendants à l'automne 2012 contre plusieurs arrêtés d'application du décret « enveloppes » de 2009 et un autre recours a été introduit devant le Conseil d'État par l'UESL contre le nouveau décret « enveloppes » de 2012. Le retour à la contractualisation des relations entre l'État et les partenaires sociaux, annoncé à l'automne 2012, pourrait être de nature à apaiser ces relations.

La contrainte croissante exercée sur les emplois de la PEEC, par la raréfaction de la ressource, rend d'autant plus nécessaire l'évaluation de leur utilité. Les insuffisances relevées sur ce point par la Cour persistent.

Il en est ainsi, notamment, pour les concours distribués aux personnes physiques.

Alors même que les catégories d'emplois sont définies par décret, la Cour constate que de forts à-coups ont à nouveau eu lieu d'une année sur l'autre, dans la distribution des produits proposés aux personnes physiques, sans évaluation de l'utilité respective des différentes formules. Cela n'est pas approuvé par Action Logement qui juge, au contraire, que la gamme des produits devrait être stable sur une période de cinq ans.

Les emplois bénéficiant aux personnes physiques : de fréquents à-coups

Dans ses précédentes interventions, la Cour avait mis en question la croissance de la distribution des prêts « pass-travaux » jusqu'à un montant total de près d'1 Md€ par an, sans aucune mesure de leur impact⁴². Supprimés à compter du 1^{er} janvier 2009, ils ont été remplacés en 2010 par un prêt « travaux » d'une enveloppe de 100 M€ seulement. Un plafonnement est institué, des priorités sont fixées, des cumuls autorisés dans les seuls cas d'amélioration de la performance énergétique ou de copropriété dégradée.

L'enveloppe devient nulle en 2011 mais est portée à 200 M€ en 2012. Les priorités accordées à des situations particulières sont alors supprimées et remplacées par des majorations incitatives.

Ces à-coups se retrouvent avec le prêt « pass-foncier »⁴³ dont le flux annuel croît fortement entre 2009 et 2010, passant de 106 M€ à plus de 500 M€, et chute brutalement à 50 M€ en 2011⁴⁴. Le prêt « accession »⁴⁵ s'impose alors comme le produit phare des emplois aux personnes physiques avec un volume de concours accru de près de 80 % entre 2010 et 2011.

⁴² Au 31 décembre 2010, les encours étaient évalués au minimum à 2 Md€. L'ANPEEC précise : « Le montant des encours du pass-travaux est probablement plus important car une fraction de ces prêts est a priori incluse dans le montant de 2 109 millions d'euros correspondant à d'anciens prêts Accession et à des aides non ventilées ».

⁴³ Prêt à taux réduit à remboursement différé accordé sous forme de bail à construction pour le financement de l'acquisition ou de la construction d'un logement neuf affecté à la résidence principale.

⁴⁴ N'étant pas remboursés avant une vingtaine d'années, ces prêts ont une incidence négative sur l'équilibre financier de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

⁴⁵ Prêt à taux réduit pour le financement de l'acquisition ou de la construction d'un logement affecté à la résidence principale. La durée du prêt n'excède pas 25 ans et le taux d'intérêt n'excède pas 3 %.

Si les décisions les plus récentes répondent à un souci de mieux orienter les financements⁴⁶, pas plus qu'auparavant, elles n'ont été précédées d'une évaluation des effets du dispositif antérieur ni d'une estimation des effets probables entraînés par la modification. Le ministère chargé du logement a annoncé que la demande serait faite au conseil général de l'environnement et du développement durable d'une étude qualitative sur l'évaluation de l'utilité des aides aux personnes physiques.

Alors que les produits destinés aux personnes morales sont majoritairement distribués dans la région Ile-de-France, il n'en est pas de même des produits destinés aux personnes physiques : 17 % seulement en Ile-de-France comme en Rhône-Alpes et 13 % dans la région Pays de la Loire. En revanche les collecteurs domiciliés en Ile-de-France représentent une quote-part de 44 % des financements.

S'agissant enfin des concours aux personnes morales, une particulière attention mériterait d'être accordée aux actions visant à accroître l'offre locative. Action Logement a annoncé qu'il s'engagerait à contribuer au financement de la construction de 150 000 logements sociaux entre 2013 et 2015. Cela suppose non seulement un effort substantiel de la part de certains collecteurs, mais aussi un ciblage approprié de cet effort vers les zones les plus tendues et une gestion des droits de réservation permettant de répondre réellement à une demande⁴⁷.

C - La chute de la trésorerie des CIL et de l'UESL

Les perspectives financières concernant l'ensemble des CIL et l'UESL ne sont pas positives. Parmi les mesures proposées pour permettre le retour à l'équilibre comptable, ont été citées lors de la réunion de novembre 2010 du conseil de surveillance de l'UESL :

- « une réduction des frais de fonctionnement de 10 % assignée aux CIL, aux structures associées (APAGL, AFL) et aux structures faitières (UESL / ANPEEC) ».
- une facturation ou un prélèvement de gestion pour toutes les activités des CIL, y compris celles liées à l'exécution d'un service public (DALO) ;

⁴⁶ Les personnes âgées de moins de trente ans représentent aujourd'hui respectivement plus de la moitié et 40 % des bénéficiaires des avances « loca-pass », des garanties « loca-pass » et des aides « mobili-pass » et prêts « pass-foncier ».

⁴⁷ Selon les statistiques de l'ANPEEC, 25 % de logements réservés par les comités interprofessionnels du logement (CIL) et offerts en 2010 ont été « rendus pour un tour », c'est-à-dire remis à la disposition des bailleurs faute pour le CIL d'avoir trouvé un locataire dans les délais impartis.

- une augmentation des produits de prêts, en augmentant les volumes des prêts et le taux de certains produits - une réduction des provisions sur le dispositif Aides loca-pass, en réduisant le montant des engagements et/ou en facturant la prestation aux HLM » ;

L'un des points préoccupants est la situation de la trésorerie du 1 % logement, dont le niveau, collecte déduite, a diminué de plus de 40 % entre 2008 et 2010.

Tableau 3 : trésorerie d'Action Logement : réalisation 2008 à 2010

M€	2008	2009	2010
Trésorerie globale au 31 décembre	3 437	3 321	2 655
Collecte globale au cours de l'année considérée	1 513	1 592	1 555
Trésorerie globale en fin d'année, nette de la collecte globale enregistrée en cours d'année	1 924	1 729	1 100

Source : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

Remarque : l'intérêt d'examiner la trésorerie globale en fin d'année, nette du flux de collecte en cours d'année, est de neutraliser l'effet de l'accroissement éventuel de la collecte.

Selon une projection d'avril 2011, issue d'un modèle utilisé à la fois par la direction générale du Trésor, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et l'UESL, la trésorerie hors collecte de l'ensemble constitué par l'UESL et les comités interprofessionnels du logement (CIL) devait devenir négative au 31 décembre 2011 et le rester jusqu'en 2016, pour remonter ensuite très progressivement.

Dans ce contexte dégradé, il a été convenu, par une lettre d'engagement mutuel du 12 novembre 2012, entre l'État et Action Logement, que celui-ci aurait accès, à hauteur d'1 Md€, au cours de chacun des exercices 2013 à 2015, aux ressources du fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par la collecte du livret A. En contrepartie, Action Logement s'engage à un effort de financement en faveur du logement locatif social notamment, sous forme de prêts, subventions, fonds propres, devant permettre d'atteindre un objectif national de production de 150 000 logements sociaux par an.

Ce recours à l'emprunt, pour un nouvel effort de construction de logements sociaux, permettrait à l'État de le faire financer sans solliciter de moyens budgétaires, comme lorsque des agences nationales - telles

que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) - sont financées par Action Logement.

Il s'agirait d'une débudgétisation, regrettable en tant que telle et, de surcroît, en l'espèce, appuyée sur un endettement d'Action Logement (ce qui n'est pas le cas pour l'ANRU ou l'ANAH). En outre, si cet endettement était utilisé afin de verser des subventions, cela pourrait fragiliser la situation financière d'Action Logement, qui n'aurait pas d'actif à inscrire à son bilan en contrepartie de sa dette, ni de produits pour la rembourser, sinon en préemptant des ressources futures de la PEEC.

Ce risque rend d'autant plus nécessaire le dialogue annoncé entre l'État et Action Logement sur la soutenabilité du modèle financier de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

En 2010, la Cour avait constaté que la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 avait clarifié l'organisation institutionnelle de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) en distinguant nettement les fonctions et les mandats de la tête de réseau des collecteurs et l'établissement public de contrôle. Elle notait également que la reconfiguration du réseau était en cours, avec une réduction du nombre des collecteurs. Elle appelait à nouveau à une évaluation de l'utilité des emplois et mettait en garde contre la dégradation de l'équilibre financier de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Près de trois ans plus tard, l'ensemble des décrets d'application de la loi ont été pris. Les regroupements ont rapidement abouti au fonctionnement d'une vingtaine de collecteurs. Des mesures sont adoptées par l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), le plus souvent à partir d'enquêtes de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), pour encadrer la gestion des comités interprofessionnels du logement (CIL) et maîtriser les risques.

La logique des regroupements réalisés n'apparaît toutefois pas clairement et aucun acteur ne connaît la distribution régionale de la collecte et de ses emplois. Le bénéfice des fusions en termes de réduction des coûts de gestion tarde à se manifester. L'efficacité des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction n'est toujours pas évaluée.

La connaissance est également incertaine s'agissant des groupes que constituent les comités interprofessionnels du logement (CIL) et leurs

filiales et groupements d'intérêt économique (GIE). Une base de données des filiales et des participations est annoncée et un mouvement de combinaison des comptes est engagé. La création d'une autorité nationale de contrôle des organismes de logement social contribuerait à une meilleure vision d'ensemble de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

La Cour formule les recommandations suivantes :

Pour l'UESL et les collecteurs :

- 1. établir un état de la distribution régionale de la collecte de la PEEC et des interventions qu'elle finance ;*
- 2. réduire effectivement les coûts de gestion dans le cadre des regroupements ;*
- 3. poursuivre le regroupement des filiales des collecteurs dites du titre V ;*
- 4. mettre en œuvre la combinaison des comptes au sein des groupes de CIL ainsi qu'entre les collecteurs et l'UESL ;*
- 5. poursuivre la régularisation des conditions de la rémunération des dirigeants – en veillant notamment à ce qu'elle ne soit pas prise en charge par un GIE –, ainsi que des conditions financières de leur cessation d'activité ;*
- 6. motiver précisément les choix faits dans les financements respectifs des emplois bénéficiant aux personnes morales.*

Pour l'ANPEEC :

- 7. conduire systématiquement une étude d'impact des nouvelles interventions au profit des personnes physiques et une évaluation des actions menées au cours des trois années écoulées.*

Pour l'État :

- 8. donner des prérogatives étendues en matière d'évaluation et d'études, comparables à celles de l'ANPEEC, à l'autorité nationale de contrôle en voie de création ;*
 - 9. rendre obligatoire la combinaison des comptes d'un collecteur et des filiales qu'il contrôle.*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	144
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	146
Président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)	150
Président du conseil de surveillance de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL)	151

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRES DU MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Nous partageons l'essentiel des conclusions du présent rapport notamment :

1/ Sur l'évaluation du 1 % Logement et la création d'une Autorité nationale de contrôle des organismes de logement social

Nous souscrivons pleinement aux observations et recommandations de la Cour invitant à renforcer l'évaluation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et des acteurs d'Action Logement. Comme le note la Cour, cette mission trouverait efficacement à être conduite par une agence unique en charge du contrôle et de l'évaluation du secteur HLM et d'Action Logement. Cela devrait aboutir, comme l'a annoncé la ministre chargée du logement, à la création d'une structure unique issue de la fusion de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la Mission interministérielle d'inspection du logement locatif social (Miilos) et susceptible de créer des synergies entre leurs périmètres et leurs méthodes respectifs de contrôle. Cette nouvelle entité devra, comme le recommande la Cour, être dotée d'un périmètre de missions large, proche de celui de l'ANPEEC, et se voir confier, outre le contrôle des organismes, des missions de recueil et de gestion de données du secteur HLM et de la PEEC, des missions d'évaluation des politiques publiques, ainsi que l'élaboration de référentiels permettant d'évaluer la performance des organismes. Ces conditions paraissent en effet essentielles pour donner, comme le souhaite la Cour, une meilleure vision d'ensemble de la PEEC ainsi qu'une évaluation robuste de l'utilité sociale des aides financées.

2/ Sur le regroupement des collecteurs

Nous souscrivons au constat de la Cour relatif au caractère peu lisible de la stratégie ayant guidé le processus de rationalisation des comités interprofessionnels du logement (CIL) ce qui s'est traduit, à ce stade, par une absence de gains de productivité sans mettre un terme à la concurrence entre CIL en matière de collecte. Nous estimons que les gains d'efficacité résultant du processus de fusion des collecteurs sont encore à atteindre et qu'une baisse de leurs coûts de fonctionnement est indispensable.

Enfin, nous remercions la Cour d'avoir pris en compte les dernières évolutions dans la gouvernance d'Action Logement en soulignant la volonté du Gouvernement d'associer plus largement les partenaires sociaux représentés à l'UESL à la réalisation de ses objectifs de construction de 150 000 logements sociaux par an.

Dans la lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 entre l'Etat et l'UESL, le Gouvernement s'est ainsi engagé à permettre à l'UESL d'accéder à des prêts sur fonds d'épargne dans la limite d'1 milliard d'euros par an sur la période 2013-2015, aux fins d'accroître les interventions d'Action Logement en faveur du logement social.

Ces financements permettront de lisser l'effort complémentaire consenti par les partenaires sociaux de mobilisation d'1,5 milliard d'euros en faveur du logement social sur 2013-2015, sans déstabiliser la trésorerie d'Action Logement et sans remettre immédiatement en cause les autres emplois de la PEEC en faveur du logement.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Je me félicite des nombreuses avancées réalisées sur la gestion et l'organisation institutionnelle de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et soulignées par la Cour. La Cour relève d'autres éléments de renforcement à poursuivre et formule des recommandations qui appellent de ma part les observations suivantes.

La Cour appelle de ses vœux la création d'une nouvelle autorité de contrôle des organismes de logement social en recommandant à l'État de lui « conférer des prérogatives étendues en matière d'évaluation et d'études » comparables à celles de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).

J'ai publiquement indiqué, dès l'automne 2012, mon intention que soit engagée sans attendre le rapprochement entre la mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) et l'ANPEEC afin de constituer une structure moderne aux compétences diversifiées, qui sera en capacité de contrôler efficacement les collecteurs et leurs filiales HLM.

Comme l'a souligné la Cour, l'ANPEEC a engagé un effort important pour professionnaliser ses contrôles et rapprocher ses méthodes de travail des normes de l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (Ifaci). Même si une marge de progression subsiste, la qualité des rapports s'est améliorée et la durée des contrôles sur pièces et sur place comme les délais de livraison des rapports se sont nettement raccourcis.

Dans le cadre des réflexions engagées sur la création d'une agence unique de contrôle des organismes du logement social au périmètre élargi, je suis déterminée à assurer la meilleure qualité de contrôle possible.

J'estime également que le périmètre d'activité de la nouvelle agence devra être défini dans un souci de lisibilité et d'efficacité de la répartition des missions entre les différents acteurs - services d'administration centrale, services déconcentrés, organismes de contrôle (Cour des comptes, inspections, etc.) et têtes de réseau ou fédérations professionnelles du secteur du logement (Union d'économie sociale du logement - UESL, Union sociale pour l'habitat - USH). L'organisation de la responsabilité des différentes missions (contrôle, pilotage, gestion des suites des contrôles, y compris sanctions, études statistiques, évaluation, études d'impact, etc.) devra ainsi être déterminée dans l'objectif de permettre le contrôle le plus efficace possible, tout en veillant à maîtriser la charge administrative induite sur les entreprises du secteur, ainsi que les capacités de financement de ces missions.

Ces deux axes conduisent à proposer que les missions de la nouvelle entité soient distinguées et articulées avec celles des têtes de réseau, qui doivent être en mesure d'exercer pleinement leurs prérogatives afin de renforcer les démarches de professionnalisation dans l'objectif, notamment, d'un meilleur pilotage du réseau et d'une meilleure maîtrise des risques.

Ces missions pourraient notamment comprendre la réalisation de contrôles portant sur le respect de la réglementation, sur la gestion administrative, comptable et financière des organismes, sur leur situation financière et leur stratégie patrimoniale, ainsi que sur les dispositifs de contrôle interne et les procédures de maîtrise des risques. Elles pourraient également prendre la forme de contrôles thématiques qui permettront d'améliorer la connaissance du secteur et d'évaluer la performance des organismes.

Pour réaliser ces missions, il me paraît indispensable, comme l'indique la Cour, que la nouvelle entité dispose de l'intégralité des données brutes du secteur. Ces données doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs, pour faciliter la gouvernance d'ensemble du secteur et mutualiser les coûts de collecte des données.

En conclusion sur ce point, j'ai l'intention de faire adopter, dans le cadre de la future loi sur le logement et l'urbanisme et après concertation avec les personnels de l'ANPEEC et de la Miilos, les mesures nécessaires à la création de cette nouvelle entité. Cette loi devrait également clarifier les compétences dévolues à chacun des acteurs du champ de la PEEC et des organismes HLM, afin de rationaliser le contrôle et le suivi de ce secteur et d'en renforcer l'efficacité globale.

La Cour réitère sa recommandation d'établir des comptes consolidés ou combinés pour les groupes constitués autour des collecteurs.

A cet égard, mon ministère avait demandé à l'ANPEEC de mettre en place un groupe de travail avec des comités interprofessionnels du logement (CIL) représentatifs afin d'évaluer la pertinence et les modalités de mise en œuvre de comptes consolidés pour le mouvement Action Logement. Cette démarche a abouti en juillet 2011 à une série de propositions.

L'ANPEEC a ainsi préconisé la tenue de comptes combinés établis pour chaque CIL, de comptes consolidés pour l'Union d'économie sociale du logement (UESL) sur un périmètre incluant toutes les entités sous son contrôle direct et de comptes combinés établis par l'UESL pour un périmètre incluant tous les CIL et toutes les entités sur lesquelles elle exerce son rôle de tête de réseau.

L'obligation à la publication de comptes de groupe, qui ne peut résulter que d'une disposition législative, fera partie des sujets abordés dans le cadre de la concertation que j'engage avec les partenaires sociaux sur

l'évolution de la PEEC à la suite de la signature le 12 novembre 2012 de la lettre d'engagement mutuel entre l'État et l'UESL.

Des dispositions spécifiques relatives aux comptes combinés pourraient ainsi être introduites dans le prochain projet de loi relatif au logement et à l'urbanisme. Ces dispositions constituent toutefois un enjeu particulier dans un contexte marqué par les difficultés récurrentes des collecteurs à produire des balances comptables normées et fiabilisées sur des périmètres beaucoup plus restreints.

Par ailleurs, s'agissant du mouvement de fusion des collecteurs, la Cour regrette que « l'État ne se soit pas assuré que la réorganisation se faisait en cohérence avec les orientations de la politique nationale du logement ».

Je tiens tout d'abord à rappeler que le pilotage du réseau Action logement appartient à l'UESL qui a souhaité accompagner la réforme d'Action Logement en 2009 en demandant aux CIL d'engager un mouvement de fusion et que le ministère, s'il a encouragé une telle démarche, n'a pas compétence pour piloter et, moins encore, pour opérer ces regroupements.

Si l'on peut déplorer le manque de lisibilité de réorganisations non fondées sur une base géographique, il n'est pas établi que l'absence de zonage des CIL les handicape dans la mise en œuvre des orientations de la politique du logement. A titre d'exemple, les CIL détiennent un parc immobilier situé dans une très large mesure dans les bassins d'emploi en zones tendues (entre 70 % et 80 % de leur parc) et, en 2012, l'UESL avait fixé pour objectif que 80 % des financements en faveur du logement social et intermédiaire bénéficient aux zones A et B1. A cet égard, Action logement répond à la priorité du ministère chargé du logement de « satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues ».

En outre, si une logique opérationnelle a souvent prévalu sur une logique de territoire dans le regroupement des CIL, l'action des collecteurs se déploie sur tout le territoire et la localisation de leur siège social n'est pas représentative du périmètre de leur action. Ainsi, de nombreux CIL ont leur siège en Ile-de-France sans avoir une zone d'activité restreinte à cette région.

Enfin, afin de renforcer davantage les liens entre les CIL et les territoires, la lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 entre l'État et les partenaires sociaux consacre l'engagement d'Action Logement à « dynamiser sa coopération avec les principaux EPCI dans les bassins d'emplois prioritaires afin d'établir une concertation entre collectivités et partenaires sociaux en vue d'une contractualisation des objectifs en lien avec les services de l'État ».

Enfin, la Cour craint que le recours à l'emprunt par l'UESL auprès du fonds d'épargne, s'il était utilisé afin de verser des subventions, fragilise la situation financière d'Action Logement.

La lettre d'engagement mutuel fixe des enveloppes globales par orientation sans présager de la nature des emplois (prêts, subventions, fonds propres) nécessaires à la pérennité du système - afin d'apporter une aide substantielle aux organismes de logement social. Une part significative de l'enveloppe de 1,5 Md€ prévue devra néanmoins effectivement être versée sous forme de subvention afin d'assurer un volume d'équivalent subvention de 950 M€. Cet effort spécifique à destination du logement social est prévu sur une période de 3 ans.

Pour autant, la mise en œuvre de la contribution d'Action Logement à l'objectif de production de nouveaux logements sociaux, ainsi qu'au financement du Fonds National d'Aide au Logement, se fera dans le plus strict respect de l'impératif de préserver le modèle d'Action logement, ainsi que l'assure la lettre d'engagement mutuel qui garantit la soutenabilité du modèle financier d'Action Logement.

A cet égard, et plus spécifiquement, il convient de noter que cette lettre, en garantissant le maintien du taux de la PEEC (0,45 %) et la compensation pour les salariés des entreprises de 10 à 20 salariés, ainsi qu'en réduisant le montant des prélèvements en faveur du financement des politiques publiques après 2016, assure à Action logement une ressource nouvelle chaque année et conforte la capacité de remboursement des emprunts contractés par le mouvement. Ainsi, dès 2013, Action logement ne financera plus l'Agence nationale de l'habitat.

Enfin, la situation financière du réseau Action logement, quoique affectée par les prélèvements effectués depuis 2009, demeure saine, avec près de 2 Md€ de trésorerie fin 2012 et aucune dette ; dans un tel contexte, Action logement et l'État se sont accordés pour une mobilisation commune et un effort exceptionnel, afin d'atteindre l'objectif de production de 150 000 nouveaux logements sociaux dès 2013.

Au-delà de la période triennale à venir, la lettre d'engagement mutuel consacre l'objectif de soutenabilité du modèle Action logement, qui constitue un axe majeur du dialogue entre l'État et l'UESL que j'ai ouvert sur sa mise en œuvre.

**REPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR
LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT
DE CONSTRUCTION (ANPEEC)**

J'en ai pris connaissance avec une vive attention et ai l'honneur de vous faire part que je partage, en leur état, toutes les analyses développées.

En particulier, je souscris pleinement à votre recommandation pour l'ANPEEC de « conduire systématiquement une étude d'impact des nouvelles interventions au profit des personnes physiques et une évaluation des actions menées au cours des trois années écoulées ». Elle conforte le sens du travail de l'équipe chargée des études à l'Agence. En effet, son programme annuel, approuvé par le conseil d'administration, est désormais préparé par un comité des études qui, issu de ce conseil, permet de concentrer la mobilisation de son expertise indépendante, tant en régie qu'en conduite de prestataires spécialisés, sur les enjeux signalés directement par les représentants de l'Etat ou mis en avant par des institutions telles qu'en premier lieu, la Cour.

Par ailleurs, j'ai bien noté d'une part, vos encouragements à poursuivre la modernisation de nos méthodes de contrôle selon les normes de l'Institut français d'audit et du contrôle interne (IFACI). D'autre part, j'ai bien relevé que la Cour partageait l'analyse des ministères de tutelle sur le fait « que l'organe de contrôle doit disposer des moyens nécessaires pour vérifier la qualité des données qu'il utilise pour assurer ses missions, et que son rôle de suivi statistique et comptable reste, dans les conditions actuelles, indispensable ». J'ajouterai que ce suivi général effectué par une autorité indépendante, d'une granularité et d'une fréquence bien inférieures à ce qu'une fonction de pilotage nécessite, est la meilleure façon d'attester de la rigueur avec laquelle est géré ce secteur essentiel dans l'effort national pour le logement de nos concitoyens.

L'Agence partage avec la Cour l'intérêt d'améliorer la coordination des tâches de recueil et d'exploitation de données ; à cet effet, ses équipes coopèrent d'ores et déjà avec celles de l'UESL pour homogénéiser leurs nomenclatures.

L'Agence et moi-même demeurons naturellement à votre disposition pour toute précision que vous pourriez souhaiter.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION D'ÉCONOMIE MIXTE SOCIALE POUR LE LOGEMENT (UESL)

Avant tout, l'UESL prend acte de la reconnaissance par la Cour des Comptes de l'important travail de réorganisation du mouvement qu'elle a mené depuis 2009 et partage l'analyse de la Cour considérant que la réforme entamée est à poursuivre.

Il est néanmoins nécessaire d'insister sur plusieurs points spécifiques évoqués par la Cour et qui appelle des commentaires et observations :

- *La diminution des ressources*

L'UESL partage l'avis de la Cour sur le fait que les prélèvements de l'Etat ne peuvent être maintenus au-delà de 2015 au niveau requis par l'Etat de 1,2 Md€ par an de 2013 à 2015.

En effet, comme le souligne la Cour, à défaut de réduire ces prélèvements, du fait de la baisse très significative des retours de prêts, de l'incertitude sur le montant de la collecte définitive, le montant des emplois assurés par Action Logement se retrouverait inférieur à la collecte, ce qui n'aurait aucun sens pour les entreprises, les partenaires sociaux et le réseau des CIL et engagerait la pérennité du dispositif.

C'est dans la perspective d'un modèle financier durable que les partenaires ont décidé de signer le 12 novembre 2012 une « lettre d'engagements mutuels » établie dans ce sens. La pérennité de ce modèle exige en effet une diminution drastique des prélèvements de l'Etat à partir de 2016. Ce point déjà évoqué par les Partenaires sociaux dans l'accord interprofessionnel du 18 avril 2012 ressort clairement des études financières en cours sur la solvabilité du modèle financier d'Action Logement.

- *La poursuite de la réforme du mouvement Action Logement*

La Cour incite l'UESL à poursuivre la réforme du mouvement. Les Partenaires sociaux adhèrent à cette sollicitation confirmant cette volonté d'ores et déjà exprimée dans l'accord national interprofessionnel du 18 avril 2012, qui a pour orientations de :

- *Renforcer l'ancrage territorial du mouvement et la relation avec les collectivités locales sur les principaux bassins d'emplois.*

- *Renforcer le lien emploi-logement dans les produits et services d'Action Logement avec une volonté d'accroître significativement les contributions du mouvement à la production de logements.*

- *Redéfinir les relations avec l'Etat autour du retour à la contractualisation et à la parité des contributions.*

Dans cette perspective, le Conseil de surveillance du 3 décembre 2012 a déjà acté :

- Le principe d'une charte de déontologie permettant de préciser le cadre comportemental dans lequel les personnels des groupes CIL exercent leur activité de collecte et de production de logements.

- Le principe de coopérations stratégiques visant à accroître l'efficacité des groupes CIL sans remettre en cause leur proximité avec les acteurs intervenant sur les principaux bassins d'emplois. Le cahier des charges de ces coopérations sera arrêté au printemps 2013.

- La mise en œuvre de conventions pluriannuelles d'objectifs des CIL et de leurs filiales comme élément structurant de pilotage du réseau.

- La définition de tableaux de bord stratégiques du Conseil de surveillance intégrant les activités de filiales ESH.

- La mise en place de conférences territoriales sur les bassins d'emplois des 41 principales aires urbaines où se concentrent 75 % des emplois.

▪ L'approche géographique par bassin d'emploi

Dans ce contexte de poursuite de la réforme du mouvement avec un renforcement des liens avec les territoires, si l'UESL partage les préconisations de la Cour, elle souhaite rappeler l'observation déjà formulée qu'une comparaison de la collecte et de ses emplois sur une base des régions administratives n'est pas significative. En effet, de nombreux sièges sociaux franciliens collectent au niveau national des sommes qui sont redistribuées par les CIL en fonction des besoins des établissements en régions.

Il convient ainsi de rappeler le fondement majeur des interventions du mouvement Action Logement, qui vise à faciliter l'accès à l'emploi par l'accès au logement, conduit à considérer l'intervention du mouvement sur la base des bassins d'emplois, et bien sur des bassins de vie qui s'y rattachent, davantage que sur le découpage administratif, notamment régional.

C'est cette divergence de fond qu'il était nécessaire de relever, les Partenaires sociaux privilégiant les bassins d'emplois aux frontières administratives comme cadre d'intervention du mouvement. Le cadre des métropoles et des aires urbaines, au sens de l'INSEE, permet bien mieux de prendre en compte les problématiques d'emplois que l'échelon régional, même si celui-ci reste important pour des raisons de coordination.

▪ Le rôle de pilotage et de tête de réseau de l'UESL et le rôle de contrôle de l'ANPEEC

Enfin, l'UESL déplore qu'en dépit de ses remarques sur l'absence de capacité d'études, de statistique et d'évaluation par l'UESL des politiques du mouvement, la Cour ne relève pas la nécessité de renforcer le manque de

moyens de l'UESL et de clarifier les rôles respectifs de l'UESL et de l'ANPEEC sur l'évaluation et le pilotage du mouvement Action Logement.

En effet, l'UESL pour assumer pleinement son rôle de pilotage se doit de disposer des moyens d'organiser le reporting opérationnel et financier ainsi que les études d'évaluation des politiques menées afin de permettre aux partenaires sociaux de prendre des décisions d'orientation de l'utilisation des fonds en toute maîtrise. Maintenir la situation actuelle où l'ensemble des budgets d'étude sont consommés au sein du budget de l'ANPEEC (pour mémoire, le budget global de l'ANPEEC est quasi identique à celui de fonctionnement de l'UESL) n'est pas satisfaisant et ne peut qu'entretenir le flou actuel sur le rôle effectif de pilotage dévolu à l'UESL

Dans ce cadre, et sans attendre les indispensables évolutions législatives lui donnant le rôle d'études, de suivi et de statistiques, l'UESL poursuit l'ensemble des travaux visant à développer de véritables outils intégrés de pilotage tant de l'activité que des risques. L'ANPEEC, dont l'objet principal doit être le contrôle du respect des lois et de la réglementation, et l'Etat sont très largement associés à ces travaux et disposent d'un droit d'accès total aux résultats des collectes de données réalisées ainsi qu'aux moyens d'auditer les conditions de mise en œuvre.

Ainsi, au-delà de ces remarques spécifiques, il convient d'intégrer que c'est bien avec le prisme de l'accès à l'emploi que doit être évaluée la pertinence des réformes engagées. En particulier la logique des regroupements a été orientée vers l'organisation d'outils financiers et immobiliers performants au service des principaux bassins d'emplois (cf. : principales aires urbaines) et au service de la diversité des entreprises, justifiant de la coexistence de CIL couvrant à différentes échelles les zones d'emplois connaissant une tension du marché de l'habitat.

Par ailleurs, si des imperfections peuvent être signalées dans la mise en œuvre de la restructuration du réseau, l'état des lieux réalisé par le Cabinet Ernst & Young en 2012 confirme le chemin parcouru et met en avant les progrès réalisés dans la professionnalisation des CIL et le pilotage de leurs filiales qui figurent aujourd'hui pour nombre d'entre elles parmi les plus dynamiques de la profession. Cet état des lieux montre aussi la diversité des métiers des CIL - gestion d'actifs, de filiales, de conseils et d'assistance aux salariés et aux entreprises - qui enlève tout fondement à une comparaison avec d'autres institutions limitées au métier de la collecte.

L'UESL remercie la Cour d'avoir noté les mesures prises par le Conseil de surveillance pour restructurer le réseau, encadrer les pratiques de rémunérations et de départ des dirigeants, mettre en place une démarche de suivi des risques du mouvement, engager un pilotage des CIL par objectifs et amorcer une réduction des coûts de fonctionnement.
