

Cour des comptes



LA CAISSE DE GARANTIE DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL (CGLLS)

Exercices 2012-2017

Communication à la commission des finances du Sénat

Janvier 2019

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I LES AIDES AUX ORGANISMES : UNE ACTIVITÉ EN BAISSÉ MAIS APPELÉE À ÉVOLUER À LA SUITE DES RÉFORMES EN COURS.....	17
I - LE REDRESSEMENT DES ORGANISMES EN DIFFICULTÉ : RENFORCER LA CGLLS, TÊTE DE RÉSEAU	17
A - Une coopération pragmatique avec les fédérations d'organismes HLM, un pilotage du dispositif à renforcer.....	18
B - Une baisse des procédures de redressement depuis 2012, un suivi des engagements à resserrer	22
II - LES AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN : AMÉLIORER LA COHÉRENCE	26
A - Le fonds de soutien à l'innovation : un dispositif marginal.....	26
B - Des aides à la réorganisation peu sollicitées à ce stade.....	26
C - Les PALULOS : un programme en voie d'extinction.....	27
III - LE NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE DU SECTEUR : ANTICIPER LES DIFFICULTÉS ET ACCOMPAGNER LES RÉORGANISATIONS	28
A - Un impact incertain de la RLS sur les entrées en procédure, qui impose d'organiser l'anticipation	28
B - Des moyens importants d'intervention au service des réorganisations	32
C - Une modification en profondeur de l'activité de prévention et d'aide de la CGLLS.....	33
CHAPITRE II LA GARANTIE DES PRÊTS AU LOGEMENT SOCIAL : UNE HAUSSE CIRCONSTANCIELLE, UN RISQUE MAÎTRISÉ.....	35
I - UNE GARANTIE SUBSIDIAIRE À CELLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, EN HAUSSE MARQUÉE DEPUIS 2016	35
A - Une activité soumise à un encadrement législatif strict	35
B - Une intervention rémunérée, à l'exception des PLAI et des PLU.....	36
C - Une baisse de performance alors que l'activité se développe	39
II - LES RÉFORMES EN COURS : UN EFFET ENCORE INCERTAIN MAIS PROBABLEMENT LIMITÉ SUR L'ACTIVITÉ DE GARANTIE	41
A - Après une longue période de relative stabilité, une hausse due aux PHBB de première génération	41
B - Un impact modéré des mesures compensatoires de la RLS	44
III - LE RESPECT DES NORMES PRUDENTIELLES : AJUSTER LES BESOINS EN FONDS PROPRES AUX RÉFORMES EN COURS	46
A - Une solvabilité confortable aux regard des normes prudentielles.....	47
B - Une analyse des « grands risques » spécifique au secteur ayant justifié une dérogation	48
C - Un besoin en fonds propres à réévaluer sur la base d'hypothèses de dégradation moins pessimistes	49

CHAPITRE III LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT : UN RÔLE CROISSANT POUR LA CGLLS DE COLLECTE DES CONTRIBUTIONS DU SECTEUR.....	53
I - L'INVESTISSEMENT DANS LE LOGEMENT SOCIAL : UNE CONTRIBUTION DU SECTEUR EN FORTE HAUSSE.....	54
A - Un versement à l'ANRU stable depuis 2010, multiplié par six à partir de 2019	54
B - Un triplement de la contribution de la CGLLS aux aides à la pierre depuis 2015	55
II - L'ANIMATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT : DES SUBVENTIONS DE LA CGLLS QUI EXCÈDENT PARFOIS SON PÉRIMÈTRE DE COMPÉTENCES.....	56
A - Dispenser la CGLLS du financement de l'USH	56
B - Recentrer les interventions de la CGLLS auprès des associations pour l'information sur le logement et des associations de locataires	57
III - LA GESTION DE DISPOSITIFS D'INTÉRÊT COMMUN : DES PRESTATIONS DE SERVICE DE LA CGLLS INÉGALEMENT JUSTIFIÉES	59
A - Simplifier les modalités de contribution de la CGLLS au budget du GIP SNE.....	59
B - Transférer au ministère des affaires sociales la gestion du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement	60
C - Maintenir le recouvrement de la cotisation de l'ANCOLS, source d'économie de gestion.....	61
CHAPITRE IV UN ORGANISME QUI DOIT S'ADAPTER À LA RÉFORME DU LOGEMENT SOCIAL	63
I - LA GESTION BUDGÉTAIRE : UNE FORTE HAUSSE DES DÉPENSES, UN RÉEXAMEN SOUHAITABLE DU DISPOSITIF DE COTISATION	63
A - Une forte hausse des dépenses prescrites et un manque de prévisibilité des dépenses d'aides.....	63
B - Des recettes en hausse, assises sur un dispositif à refondre	65
C - Une attention particulière à porter à l'évolution de l'équilibre budgétaire et des fonds propres de la CGLLS	69
II - LES RESSOURCES INTERNES : UNE GESTION MAÎTRISÉE, DES MOYENS SOUS TENSION.....	70
A - Des effectifs réduits, un recours important à l'externalisation.....	70
B - Une architecture budgétaire et comptable renouvelée	72
C - Les systèmes d'information : une réforme significative, encore inaboutie	73
III - LA GOUVERNANCE : DES OBJECTIFS PRIORITAIRES À DÉFINIR FACE À L'HÉTÉROGÉNÉITÉ CROISSANTE DES MISSIONS	74
A - Une gouvernance encadrée	74
B - La nécessaire conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance au regard du rôle majeur assigné à la CGLLS dans les réformes en cours	75
CONCLUSION GÉNÉRALE	77
GLOSSAIRE.....	79
ANNEXES.....	81

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 8 décembre 2017, d'une demande d'enquête sur « la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ». Elle a été acceptée par le Premier président le 20 décembre 2017.

Par une lettre du 23 février 2018, le Premier président a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour. Selon ce courrier, l'enquête devait examiner plus particulièrement le fonctionnement, l'organisation et la situation financière de cet établissement public, les aides qu'il apporte aux organismes en difficulté, les modalités de son intervention en garantie sur les emprunts n'ayant pas obtenu la couverture d'une collectivité territoriale, la fonction de péréquation de la CGLLS, sa contribution au financement de la politique du logement (Programme national pour la rénovation urbaine, Fonds national des aides à la pierre) et l'impact sur la Caisse des modifications en cours du modèle financier du logement social (réduction de loyer de solidarité, TVA sur les travaux à 10 %, développement des prêts de haut de bilan bonifiés, allongement des prêts ordinaires de la Caisse des dépôts). Sur ce dernier sujet, l'enquête devait s'efforcer de recenser les outils de simulation utilisés et d'apprécier leur fiabilité.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date des 19 avril et 9 mai 2018. L'enquête a consisté en entretiens approfondis avec les responsables de la Caisse et en contrôles sur pièces, ainsi qu'en entretiens avec divers partenaires de la CGLLS dont la liste figure en annexe n° 2. La qualité des échanges avec les équipes de la CGLLS est à souligner, dans un contexte délicat de longue période d'intérim de la précédente directrice générale et au regard des incertitudes liées à la réforme du modèle financier du logement social. Le nouveau directeur général a pris ses fonctions le 1^{er} septembre et a assisté à l'entretien de fin de contrôle le 6 septembre 2018.

L'enquête a été réalisée par la cinquième chambre de la Cour. Après avoir été approuvée le 21 septembre, un relevé d'observations provisoires a été adressé le 19 octobre 2018 à la présidente du conseil d'administration de la CGLLS, à son directeur général, à la Secrétaire générale du ministère de la transition écologique et solidaire, au directeur général 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 et à la directrice générale du Trésor.

En outre, ont été invités à contredire, sur les parties du relevé d'observations provisoires les concernant, le directeur général de la Caisse des dépôts, le président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et le directeur général de l'ANCOLS.

Des auditions de la présidente et du directeur général de la CGLLS, du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et du directeur des gestions d'actifs, directeur des fonds d'épargne, représentant le directeur général de la Caisse des dépôts, ont été effectuées en application de l'article L. 143-0-2 du code des juridictions financières.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 28 novembre 2018, par la cinquième chambre présidée par M. Gérard Terrien, président de chambre et composée de MM Dominique Pannier, Philippe Hayez et Denis Berthomier, conseillers maître, et Mmes Claude Trupin et Corinne Soussia, conseillères maître, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Juliette Meadel, conseillère référendaire, Mmes Laëticia Helouet et Maïa Rohner, rapporteuses extérieures, et, en tant que contre-rapporteur, M. Christian Galliard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 15 janvier 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Didier Migaud, Premier président, M. Raoul Briet, Mme Sophie Moati, M. Denis Morin, M. Roch Olivier Maistre, rapporteur général du comité, Mme Catherine de Kersauson, M. Gilles Andréani, M. Gérard Terrien, présidents de chambre, et M. Gilles Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), société de financement au sens du code monétaire et financier, est un établissement public administratif (EPA) créé en remplacement de la Caisse de garantie du logement social (CGLS) par la loi n° 2000-1218 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Si sa principale vocation est de contribuer à la sécurisation financière des organismes de logement social, ses missions historiques de soutien financier aux établissements en difficulté et d'octroi de garanties ont été complétées et son domaine d'intervention élargi, au point d'en faire un outil général de financement de la politique du logement social. Ses interventions sont financées par deux cotisations versées par les 826 organismes de logement social (OLS) et assimilées à un prélèvement obligatoire.

Les réformes majeures qui touchent actuellement le secteur du logement social conduisent à accorder une attention particulière à l'évolution de ses missions et de leurs modalités de financement. Cette analyse doit toutefois tenir compte des incertitudes et inconnues sur les effets de l'ensemble de ces réformes en janvier 2019.

La première réforme, inscrite dans la loi de finances pour 2018, a mis en place la réduction du loyer de solidarité (RLS)¹. Appliquée à compter de 2018, cette mesure provoque une baisse significative des ressources des organismes, estimée à 800 M€ en 2018 et 2019 et 1,5 Md€ en 2020, elle mesure s'accompagne d'une augmentation concomitante pour 2018 et 2019 de la TVA sur les constructions et réhabilitations (en raison d'une hausse du taux), dont l'impact est estimé à 700 M€, et du gel des plafonds de loyers en 2018, représentant un manque à gagner de 200 M€.

En analysant globalement la situation agrégée de l'ensemble des organismes à la veille de ces réformes, des marges de manœuvre financières ont été identifiées. Ce type de simulation ne tient toutefois pas compte de la diversité de situation des bailleurs sociaux, du point de vue de leur potentiel financier actuel et de leurs projets patrimoniaux. Nombre d'entre eux sont concernés par la mise en œuvre du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), dont le montant prévisionnel est passé de 5 à 10 Md€ au cours de la même période.

Des mesures de compensation sont prévues en conséquence. Les premières visent à soutenir l'investissement. Elles comportent notamment une offre importante de prêts de hauts de bilan bonifiés et des mesures visant à faciliter les cessions de logements HLM.

¹ La RLS consiste en une remise obligatoire de loyer aux locataires du parc social dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds, accompagnée d'une baisse équivalente de l'APL qui leur est versée. Elle fait l'objet d'un lissage de l'effort entre les organismes grâce à un mécanisme de « bonus-malus » sur les cotisations versées à la CGLLS.

Le seul dispositif de soutien à l'exploitation², qui ne soit pas financé par les bailleurs, est le maintien pour deux ans du niveau actuellement très favorable des intérêts d'emprunt. Les deux autres dispositions d'appui à l'exploitation –le lissage de la réduction de loyer de solidarité³ et le fonds de péréquation destiné à soutenir les organismes en difficulté inscrits dans un processus de regroupement (initialement doté de 100 M€ pour 2018)– sont en effet financés par les cotisations versées par les organismes à la CGLLS.

La deuxième réforme est inscrite dans la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Elle prévoit une accélération des regroupements d'organismes afin de leur donner, à compter de 2021, une taille critique suffisante en nombre de logements (12 000).

Ces deux réformes, qui vont redessiner à terme l'ensemble de l'environnement financier et organisationnel du logement social dans des proportions encore incertaines, et pourraient faire évoluer tant l'activité que le mode de gestion de la CGLLS. Le présent rapport ayant été élaboré alors que la RLS n'a pas produit son plein effet et que la loi ELAN vient seulement d'être adoptée, ne peut tenir lieu de bilan de ces deux réformes. Il permet cependant d'identifier des réorientations en cours dans les missions de l'opérateur et d'identifier des points de vigilance majeurs qui appellent de la CGLLS des réponses adaptées.

La mission d'aide de la CGLLS, jusqu'ici centrée sur le soutien aux organismes en difficulté, est appelée à connaître des évolutions sensibles, dans ce contexte particulier de réformes en cours.

Les principaux dispositifs en matière d'aide portaient jusque-là sur le soutien aux organismes en difficulté, bien davantage que sur l'accompagnement des réorganisations et l'innovation.

La Cour a relevé la baisse notable des volumes financiers consacrés par la CGLLS au soutien des organismes en difficulté entre 2012 et 2017. Les aides versées dans ce cadre ont diminué de plus de 50 % sur la période pour s'établir à 27,6 M€ en 2017 et concerner 63 organismes en cours de procédure – évolution témoignant de la bonne santé du secteur.

Toutefois, les réformes en cours sont de nature à accroître les recours à la CGLLS par des bailleurs sociaux qui se trouveraient en difficulté, dans des proportions qu'il n'est pas possible de déterminer à ce jour. En effet, cette estimation suppose une analyse individualisée de la situation de chaque organisme au regard de son exposition à la RLS, de ses programmes d'investissement et des nouveaux paramètres de cotisation et de péréquation.

Cette revue de détail est en cours de réalisation par la Caisse des dépôts et ses résultats devraient être disponibles au cours du premier semestre 2019.

La contraction des ressources du secteur impose à la CGLLS, en tout état de cause, de développer sa capacité d'anticipation et de prévention des difficultés. Or actuellement, l'établissement n'intervient qu'*a posteriori*, une fois les difficultés constatées.

² Les ressources d'exploitation d'un OLS sont presque exclusivement les loyers, et les charges se composent principalement des dépenses de personnels, de l'entretien du parc, et des frais financiers.

³ 83,5 M€ de cotisations ont été déplacés des organismes les plus touchés par la RLS vers les organismes les plus préservés, de sorte que tous consentent un effort équivalent de 4,19 % des loyers en 2018.

Les nouvelles contraintes de gestion doivent également conduire à renforcer la vigilance sur les organismes actuellement en procédure de redressement. La CGLLS n'a révisé qu'une partie des protocoles en cours alors que les OLS qui en bénéficient sont dans une situation de vulnérabilité financière. Celle-ci nécessite de sa part un suivi renforcé dans le contexte de resserrement de la gestion postérieur à la mise en place de la RLS.

La mise en œuvre du nouveau fonds de péréquation, destiné à accompagner les restructurations du secteur, a été retardée en l'absence de modalités d'application arrêtées à ce jour. Elle conduira à faire évoluer à partir de 2019 la mission d'aide de la Caisse, historiquement centrée sur le soutien aux organismes en difficultés, vers l'analyse de leurs stratégies de réorganisation.

L'activité de garantie a augmenté de manière significative en 2016 sans conséquences majeures sur les ratios prudentiels que doit respecter l'organisme.

La mission de garantie des prêts qu'assume la CGLLS constitue un outil essentiel d'appui à l'investissement. Bien que ces garanties soient accordées à titre subsidiaire, c'est-à-dire en cas de refus de la collectivité territoriale, elles ont permis de débloquer 655 M€ de prêts pour 154 emprunteurs en 2017.

Aux traditionnelles catégories de garanties accordées, portant sur les PLUS et les PLAI⁴, se sont ajoutées, depuis 2016, celles concernant les prêts de haut bilan bonifiés (PHBB). Conçus pour encourager les opérations de construction et de rénovation et fondés sur une durée longue (30 à 40 ans), ils correspondent en 2017 à la moitié des nouvelles garanties octroyées par la CGLLS. L'activité de garantie génère des ressources pour l'opérateur puisque l'engagement de celle-ci donne lieu au paiement d'une commission (6,4 M€ en 2017), sauf pour les PLAI, qui bénéficient de la gratuité de la garantie octroyée par la CGLLS en raison de la nature très sociale du type de logements concernés.

Les réformes en cours auront également des conséquences sur cette mission de garantie. En effet, la CGLLS interviendra notamment dans le dispositif d'allongement de l'encours de dette et dans l'octroi des prêts de haut de bilan bonifiés prévus par la loi de finances pour 2018 dans le cadre des contreparties de la RLS.

Ces différentes évolutions n'ont pas à ce jour remis en cause la solvabilité de la CGLLS au regard des ratios qu'elle est tenue de respecter en sa qualité de société de financement. Si son ratio de solvabilité a diminué de 29 à 20 % de 2015 à 2017, les perspectives pour 2018, y compris en intégrant l'impact de la RLS, ne sont pas inquiétantes. Selon les projections les plus prudentes, ce ratio serait de 15,2 % en fin 2018, soit encore très au-dessus du plancher imposé par la réglementation prudentielle qui prévoit, à partir de janvier 2019, un ratio de solvabilité de 10,5 %.

La stabilité de la mission de la CGLLS en matière de garantie et de sécurisation du financement du logement social semble donc assurée à court et à moyen terme. Une analyse prudentielle prospective à plus longue échéance pourrait néanmoins compléter utilement les données actuellement disponibles.

⁴ Prêt locatif à usage social (PLUS) et prêt locatif aidé d'intégration (PLAI).

Au-delà de ses missions historiques, la CGLLS contribue de manière croissante au financement de la politique du logement.

Les missions premières de la CGLLS ont été complétées par une mission générale de soutien à la politique publique du logement, qui représente aujourd'hui l'essentiel des charges de l'opérateur. Les financements correspondants ont augmenté de 175 % de 2012 à 2017, atteignant 321,5 M€ cette année-là, soit 80 % des charges de l'établissement. Ils sont passés à plus de 420 M€ au budget de 2018, et à près de 580 M€ au budget de 2019.

Cette mission générale, qui prend une part croissante au détriment de ses activités initiales et qui éloigne pour partie la CGLLS du respect du principe de spécialité des établissements publics, s'articule autour de trois types d'actions. Certaines d'entre elles visent, en premier lieu, à soutenir l'investissement et représentent à elles seules 405 M€ en 2018. En bénéficient le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), pour 375 M€ et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour 30 M€⁵. La CGLLS soutient, en second lieu, divers organismes impliqués dans l'animation de la politique du logement⁶. La CGLLS est enfin amenée à financer les dispositifs d'intérêt commun que sont le GIP SNE⁷ ou à gérer des comptes pour d'autres organismes⁸.

Cette hétérogénéité de fonctions et les modalités de leur mise en œuvre font dans certains cas sortir la CGLLS de son périmètre d'action. Il arrive ainsi que la Caisse soit amenée à devoir évaluer les contreparties des financements versés, l'entraînant à dépasser son rôle d'exécution budgétaire. Dans d'autres cas, la CGLLS finance des actions ou gère des dispositifs qui ne relèvent pas directement de son champ de compétences.

La CGLLS dispose de marges de manœuvre limitées pour faire évoluer son organisation et son mode de gestion.

La réforme de 2018 a renforcé le niveau de contrainte s'exerçant sur l'opérateur s'agissant des cotisations. La CGLLS doit en effet financer un dispositif de péréquation substantiel et verser au FNAP et à l'ANRU des contributions en hausse significative dès 2018, alors même que la base taxable de ses cotisations, assises sur les loyers et l'autofinancement net des OLS, diminue du fait de la mise en place de la RLS.

La gestion de la CGLLS restera doublement encadrée par l'application simultanée des règles relatives aux sociétés de financement et aux établissements publics.

La taille modeste de l'établissement (28 ETPT pour des dépenses de fonctionnement courantes d'environ 1 M€) limite ses marges de réorganisation interne, alors même qu'il doit anticiper une hausse probable de ses activités en matière d'aide aux organismes en difficulté et de garantie et traiter les demandes qui lui seront adressées dans le cadre de la péréquation.

⁵ À compter de l'exercice 2019 (et pour 13 exercices), le montant de la contribution de la CGLLS à l'ANRU s'élèvera à 184 M€ par an.

⁶ Union sociale pour l'habitat, associations représentatives de locataires de logements sociaux, association nationale pour l'information sur le logement, associations départementales pour l'information sur le logement.

⁷ Le Système national d'enregistrement (SNE) assure le suivi dématérialisé des demandes de logement social.

⁸ La question concerne notamment l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) et le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

Si l'État détient la majorité des sièges au conseil d'administration depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2014, ses attentes restent encore aujourd'hui peu formalisées, les missions de cet établissement public n'ayant pourtant cessé de se multiplier au fil du temps.

À l'heure où l'opérateur se voit confier un fonds de péréquation appelé à jouer un rôle majeur dans la recomposition du secteur, l'adoption rapide d'un contrat d'objectifs et de performance sera de nature à clarifier les priorités et les engagements respectifs et à préciser les moyens qui doivent être consacrés aux missions de l'organisme.

Recommandations

1. Inscrire dans les conventions de financement des fédérations un droit d'accès complet de la CGLLS aux dossiers individuels de situation produits dans le cadre de l'autocontrôle (CGLLS, DHUP) ainsi qu'un cahier des charges type de l'autocontrôle et le droit d'audit de leurs procédures internes par la CGLLS (CGLLS) ;
2. développer l'anticipation au sein de la CGLLS en élargissant les compétences de la commission de prévention, chargée de détecter les organismes fragiles (CGLLS) ;
3. réexaminer sans délai les protocoles d'aide des organismes en procédure lorsqu'ils n'ont pas encore été actualisés (CGLLS) ;
4. élaborer et tenir à jour une carte des collectivités locales ayant refusé d'octroyer leur garantie et une typologie de leur refus afin de veiller à la bonne application du principe de subsidiarité, notamment pour les prêts locatifs aidés d'intégration (DHUP, CGLLS, DG Trésor, DB) ;
5. réaliser une étude d'impact de la réduction de loyer de solidarité sur l'activité de garantie de la CGLLS et sur le niveau de fonds propres nécessaire à la couverture des risques encourus à long terme à ce titre, en s'assurant de la conformité de la méthode avec les normes de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (CGLLS) ;
6. transférer à la direction générale de la cohésion sociale la gestion du FNAVDL (direction du Budget, DHUP, DGCS).

Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 58-2 de la LOLF, la commission des finances du Sénat a demandé le 8 décembre 2017 à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et d'évaluer les premiers effets des réformes législatives en cours (loi de finances pour 2018 et loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN ») sur son fonctionnement.

La CGLLS est un établissement public administratif (EPA) créé en remplacement de la Caisse de garantie du logement social (CGLS), par la loi dite « Solidarité et renouvellement urbain » du 14 décembre 2000 (SRU). Sa mission principale est de soutenir les organismes de logement social par l'octroi de garanties et d'aides et de contribuer à la politique du logement principalement par des versements à l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et au Fonds national d'aide à la pierre (FNAP). La CGLLS est aussi une société de financement relevant du code monétaire et financier, soumise au respect des ratios prudentiels et relevant du contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Depuis ses origines (la Caisse de garantie du logement social avait été créée le 30 décembre 1985), la CGLLS sécurise la dette des offices HLM. Son cadre d'action a été réformé huit fois depuis la loi SRU par l'extension et la diversification de ses missions.

La Caisse est administrée par un conseil d'administration composé majoritairement de représentants de l'État, son président étant élu parmi les représentants de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré (USH). Le conseil d'administration s'appuie sur trois comités internes : le comité d'audit, la commission de réorganisation et le comité des aides dans lesquels les représentants des bailleurs sociaux sont majoritaires.

La Caisse est dirigée par un directeur général, ordonnateur des dépenses et des recettes, nommé par l'État. Elle est soumise aux règles de la comptabilité publique.

Si les lois de finances pour 2018 et la loi ELAN ont et auront un impact certain sur les missions de la CGLLS, leur effet global sur le secteur est encore difficile à mesurer, à court et à moyen terme.

L'objectif de la loi de finances pour 2018 est de réduire les aides personnelles versées aux occupants du logement social, sans impact pour les allocataires, à hauteur de 800 M€ dès 2018, portés à 1,5 Md€ en 2020. Dans cette perspective, la loi de finances institue une réduction du loyer des locataires concernés dite réduction de loyer de solidarité (RLS). Le montant de l'APL versé aux allocataires est réduit du même ordre de grandeur. Le mécanisme de la RLS concerne donc les logements conventionnés ouvrant droit à l'APL gérés par les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte.

L'adoption de la RLS pose un certain nombre de questions aux principaux acteurs du logement social, liées à l'ampleur du choc économique pour tout le secteur⁹, à l'impact particulier sur les perspectives financières de chaque bailleur et au risque de fléchissement de la construction et des projets de réhabilitation de logements sociaux.

À ce stade, et en l'absence de recul, l'impact de la RLS n'est pas encore mesurable et l'évaluation préalable de l'article 52 du PLF 2018 ne contient que peu d'éléments permettant d'en mesurer les conséquences. Le volet concernant l'impact de la RLS est trop incomplet pour pouvoir être considéré comme une véritable étude d'impact.

L'équilibre financier d'ensemble du secteur étant modifié par un manque à gagner de 800 M€ (hors augmentation de la TVA), il faut s'attendre à ce que la capacité d'autofinancement des OLS diminue et que leur endettement augmente. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a adopté diverses mesures de compensation, parmi lesquelles le maintien pour deux ans du taux très bas des livrets A, qui gouverne les intérêts d'emprunt des organismes, et une offre d'aménagement de la dette, complété par des prêts bonifiés avec différé de remboursement, présentée par la Caisse des dépôts.

La loi de finances pour 2018 assigne un rôle essentiel à la CGLLS dans la mise en œuvre de cette réforme. Celle-ci a mis en place dès 2018 un mécanisme de lissage des effets de la réduction de loyer sur l'ensemble du parc social, en modulant sa cotisation principale à cet effet. Elle se tient prête par ailleurs à garantir, en cas de défaut des collectivités locales, les nouveaux prêts émis dans le cadre des mesures compensatoires. Enfin, la loi ELAN conforte le rôle pivot de la CGLLS dans la mise en œuvre des réformes structurelles, la Caisse étant chargée de soutenir financièrement le regroupement des bailleurs sociaux au-dessus du seuil de 12 000 logements, grâce à un nouveau fonds qui vient tripler sa capacité d'aide aux organismes.

Le présent rapport examine l'évolution des deux missions traditionnelles de la CGLLS, c'est-à-dire les aides aux organismes et les garanties d'emprunt (Chapitres I et II).

Il analyse ensuite les interventions de la CGLLS au service de la politique nationale du logement, notamment sa contribution devenue décisive au financement des établissements publics de l'État que sont l'ANRU et le FNAP (chapitre III).

Enfin, sont examinées l'organisation budgétaire et comptable et la gestion interne de l'établissement au regard des modifications intervenues dans ces dernières années jusqu'à la loi de finances pour 2018 et la loi Elan, notamment la hausse très importante de la cotisation qu'elle perçoit sur les bailleurs sociaux et sa nouvelle mission d'accompagnement de leurs regroupements (chapitre IV).

⁹ Le chiffre d'affaires global du secteur a subi une diminution de plus de 4 %.

Chapitre I

Les aides aux organismes : une activité en baisse mais appelée à évoluer à la suite des réformes en cours

L'attribution d'aides financières aux organismes de logement social est l'une des missions historiques de la CGLLS. Elles bénéficient principalement aux bailleurs sociaux en difficulté et dans une moindre mesure aux réorganisations et à l'innovation.

Les crédits versés sont passés de 66 M€ à 38,5 M€ entre 2012 et 2017. Leur diminution provient principalement des aides versées aux organismes en difficultés, qui ont chuté de près de 50 % depuis 2012 pour s'établir à 27,6 M€ en 2017.

Cette tendance à la baisse se confirme au premier semestre 2018. Toutefois, la RLS et les regroupements d'organismes sont susceptibles d'augmenter le poids financier de ces aides et de faire évoluer la nature des concours attribués par la Caisse.

I - Le redressement des organismes en difficulté : renforcer la CGLLS, tête de réseau

Les aides accordées visent à rétablir le fonctionnement durable et autonome des bailleurs sociaux en difficulté afin notamment de contribuer au « *maintien du service normal aux locataires et répondre aux besoins du marché local de l'habitat* », aux termes du protocole d'aide de la CGLLS.

Les protocoles d'aides sont élaborés et gérés par la CGLLS, mais, la détection en amont des difficultés financières des organismes est confiée aux fédérations de bailleurs.

A - Une coopération pragmatique avec les fédérations d'organismes HLM, un pilotage du dispositif à renforcer

1 - Un dispositif de veille justifié par les enjeux en cas de défaillance

En 2017, 826 organismes bailleurs assurant la gestion d'un parc d'environ 5 258 000 logements sociaux cotisaient auprès de la CGLLS.

Les bailleurs sociaux relèvent de différents statuts et se regroupent au sein de fédérations qui assurent pour leurs adhérents une fonction de représentation professionnelle ainsi que des missions de conseil. Elles sont chargées, en outre, d'un rôle de veille sur la situation financière de leurs membres et bénéficient à ce titre d'un financement de la CGLLS.

Les différents types d'organismes de logement social

Les offices publics de l'habitat (OPH) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

Les entreprises sociales de l'habitat (ESH) sont organisées sous la forme de sociétés anonymes, détenues par des actionnaires privés.

Les entreprises publiques locales (EPL) sont organisés sous la forme de sociétés d'économie mixte (SEM) agréées pour le logement social.

Les associations d'organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) ont, comme leur nom l'indique, un statut d'association.

Les sociétés coopératives (COOP) ont le statut de société à but non lucratif.

Les sociétés anonymes et les SEM relèvent du tribunal de commerce, ce qui n'est pas le cas des OPH. Les associations MOI relèvent quant à elles du TGI.

Les OPH et les ESH représentent à eux seuls près de 60 % des cotisants et 92 % du parc social. Avec 290 cotisants, les SEM et les associations MOI, s'ils ont un poids significatif en nombre d'organismes, ne détiennent qu' 1 % des logements sociaux.

Tableau n° 1 : nombre d'organismes cotisants à la CGLLS en 2017

	OPH	ESH	SEM	MOI	COOP	Total
Nombre de cotisants	262	235	159	131	39	826
Poids au sein de la CGLLS	31,5 %	28,3 %	19,2 %	16 %	5 %	-

Source : CGLLS

L'activité des bailleurs sociaux porte sur des volumes financiers importants. Ils ont investi 16,7 Md€ en 2016¹⁰, et l'en-cours de leurs emprunts auprès de la Caisse des dépôts excède 130 Md€, entièrement adossés sur l'épargne liquide du livret A. Plusieurs leviers existent pour la sécuriser.

¹⁰ Pour les seuls OPH et ESH (source : *Les HLM en chiffres*, USH, éd.2018).

La procédure d'agrément des opérations ainsi que le plan de financement et le loyer maximum autorisé visent à assurer l'équilibre de l'exploitation dans la durée. L'activité s'appuie en outre sur des recettes relativement stables, provenant des loyers. Les recettes issues de la gestion locative sont solvabilisées par les aides au logement perçues par de nombreux locataires.

Un organisme peut toutefois connaître des aléas de gestion locative, liée principalement à une vacance anormale dans les zones en déprise démographique ou dans les quartiers en déficit d'image, et plus rarement à une hausse des impayés.

Le risque peut, en outre, être lié à la gestion patrimoniale : vieillissement et obsolescence du parc, dépassements de coûts ou de délais dans l'exécution des travaux, programmes d'investissement excédant la capacité d'autofinancement et d'endettement de l'organisme.

Enfin, autre facteur important de vulnérabilité, de nombreux bailleurs sociaux n'ont pas aujourd'hui une taille critique leur permettant de bénéficier d'économie d'échelle.

2 - L'organisation actuelle ne permet pas à la CGLLS de jouer pleinement son rôle de pilote de la prévention

Les fédérations sont rémunérées par la CGLLS pour effectuer un contrôle de premier niveau sur les comptes annuels de leurs adhérents. A cet effet, elles consultent la base HARMONIA des données comptables que les OLS sont tenus de transmettre aux termes du code de la construction et de l'habitat, au plus tard le 30 juin suivant la clôture d'un exercice. Elles effectuent un contrôle de complétude et de cohérence, et produisent une analyse financière restituée à l'organisme au mois de décembre sous la forme d'un dossier individuel de situation (DIS)¹¹. Le DIS, élément majeur, sert de référence dans toutes les instances de gouvernance des organismes.

Lorsque les comptes révèlent des faiblesses ou des risques au regard des ratios financiers, tels l'autofinancement courant et le potentiel financier à terminaison¹², ou physiques (taux de vacance et niveau d'impayés), une expertise supplémentaire est diligentée.

En fonction de ses conclusions, il appartient à la fédération concernée de saisir le conseil d'administration de l'organisme (et les élus dans le cas des offices publics), de façon à initier une demande d'aide auprès de la CGLLS.

Recourir à l'autocontrôle par les fédérations permet de répartir la charge de travail et de bénéficier d'un fin niveau d'expertise. Cette organisation pragmatique comporte cependant plusieurs limites.

¹¹ Le DIS intègre également les résultats des enquêtes fédérales portant sur la comptabilité pluriannuelle d'investissement ainsi que des données relatives au patrimoine et aux ressources humaines.

¹² Le potentiel financier est un indicateur de trésorerie égal au fonds de roulement diminué des dépôts des locataires et augmenté des provisions ; on parle de potentiel financier « à terminaison » quand on ajoute les paiements à honorer et les subventions à recevoir sur les opérations engagées.

En premier lieu, il n'y pas de coïncidence parfaite entre la liste des cotisants et celle des adhérents des fédérations. L'adhésion à une fédération relevant du libre choix, certains organismes ne sont aujourd'hui rattachés à aucune d'entre elles. Cette difficulté concerne principalement les associations MOI¹³ et les sociétés d'économie mixte¹⁴.

En deuxième lieu, les fédérations ne peuvent contraindre un organisme à entrer dans le dispositif d'aide. Il reste seul maître de la décision, sauf en cas exceptionnel de dessaisissement. Les ministères de tutelle disposent d'un pouvoir de dessaisissement de l'exécutif d'un organisme, sur proposition de l'ANCOLS en cas de « faute grave de gestion ». Celle-ci n'a été retenue dans les faits qu'à une seule reprise.

Il n'existe pas d'autre procédure pour contraindre un organisme en sérieuse difficulté d'entrer en procédure d'aide, comme pourrait le faire une juridiction commerciale. Cette limite concerne plus particulièrement les OPH qui ne relèvent ni du tribunal de commerce, ni du tribunal de grande instance.

À l'inverse, lorsqu'un organisme est rattaché à une fédération, il ne peut introduire directement une demande d'aide auprès de la CGLLS, ce qui renforce le rôle de coordination des fédérations.

Enfin, le contrôle par les fédérations comporte un risque d'insuffisante impartialité. La fédération jouant une fonction d'appui et d'expertise au profit de ses adhérents, développe avec eux une relation de proximité, ce qui rend délicate la mise en œuvre de la mission de contrôle.

La délégation du contrôle de premier niveau doit donc conduire, à tout le moins, à harmoniser ses modalités de mise en œuvre et à en confier de façon explicite le pilotage à la CGLLS, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Les fédérations reçoivent en effet une subvention annuelle versées par la CGLLS, qui couvre, entre autres, les frais de personnel, les frais d'expertise et frais généraux.

Tableau n° 2 : concours annuels aux fédérations et associations d'organismes prévus par les conventions entre 2012 et 2017

En milliers d'€	2012	2013 à 2017
Fédération nationale des OPH	1 315	1 315
Fédération nationale des ESH	1 310	1 310
Fédération nationale des coopératives d'HLM	423	423
Fédération nationale des EPL	1 451	1 451
Fédération nationale des PACT	48	269
Fédération des associations d'insertion par le logement	-	240
Union nationale pour l'habitat des jeunes	-	240
<i>Union des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants et de résidences sociales</i>	-	249
Total	4 547	5 497

Source : comptes annuels

¹³ La CGLLS dénombre 44 organismes qui n'adhèrent à aucune fédération, dont le groupe CDC Habitat, acteur majeur du secteur qui compte plus de 300 000 logements sociaux.

¹⁴ Les SEM agréées logement sont au nombre de 188, et les adhérents à la fédération des EPL bénéficiant de l'autocontrôle en 2015 de 144.

Or l'emploi de ces subventions substantielles fait à l'heure actuelle l'objet d'un contrôle assez faible. Les fédérations n'ont pas à fournir de justificatifs en amont des appels de fonds et la réalité des dépenses exposées n'est justifiée qu'en fin de période triennale. La CGLLS indique que ce point fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la préparation des conventions prévues pour la période 2019-2021. Ces conventions prévoient notamment que « *le versement effectif annuel du solde de subvention est conditionné par la production des comptes des fédérations, complété des comptes rendus financiers des actions financés, le tout faisant l'objet d'une certification spécifique par les commissaires aux comptes de la fédération* ». La Caisse ajoute qu'elle peut de surcroît effectuer un contrôle sur place. Or, si cette possibilité de réaliser des contrôles sur place existe déjà, elle n'est pas mise en œuvre.

Par ailleurs, les sommes versées à chaque fédération sont sans relation avec l'importance de la famille de bailleurs sociaux concernée.

Enfin et surtout, les conventions actuelles ne prévoient pas de définition de la mission de contrôle de premier niveau délégué aux fédérations. Ses modalités sont très hétérogènes et les méthodes d'analyses comme le format de présentation des contrôles réalisés varient d'une fédération à l'autre. Il n'y a pas de définition contractuelle des principales diligences attendues des fédérations, s'agissant notamment des DIS et des simulations financières prévisionnelles. Enfin, la répartition des rôles respectifs entre la CGLLS et les fédérations dans le cadre de l'activité de prévention n'est pas clairement établie.

Au titre de la mission légale de prévention, financée par un prélèvement obligatoire, la CGLLS devrait piloter le contrôle financier des organismes.

Cela supposerait en premier lieu un accès aux informations importantes que la CGLLS ne maîtrise que très partiellement. La Caisse peut s'appuyer sur les rapports de l'ANCOLS, dont elle est systématiquement destinataire. Elle a en outre accès, depuis 2014, aux comptes de tous les organismes repris dans la base HARMONIA. Mais la CGLLS ne peut pas accéder au DIS d'un organisme avant l'introduction d'une demande d'entrée en procédure par démarche conjointe du bailleur et de sa fédération.

Elle devrait bénéficier d'un accès total aux analyses émanant des fédérations qu'elle finance, dans les conditions de confidentialité qui prévalent en la matière. Cette évolution, que la CGLLS et ses trois tutelles approuvent, doit s'inscrire dans le cadre des conventions de financement pluriannuelles actuellement en cours de révision pour la période 2019-2021.

Si l'accès à l'information est une condition nécessaire, elle n'est pas suffisante pour renforcer le rôle de la Caisse dans le dispositif.

La Caisse devrait également être le garant de la qualité du dispositif d'autocontrôle mis en place dans chaque fédération en spécifiant ses exigences et en établissant des méthodes homogènes. Elle devrait se réserver par convention le droit d'émettre des prescriptions pour améliorer et harmoniser les méthodes, mais aussi de procéder à des audits des procédures internes à chaque fédération.

La CGLLS indique que les conventions, en cours d'élaboration, prévoient d'harmoniser les indicateurs à fournir par les fédérations et d'instaurer un droit d'audit de la Caisse sur les procédures internes d'autocontrôle.

Si cette évolution est utile, elle reste insuffisante. La démarche d'audit n'a de sens que s'il existe en amont un cahier des charges type permettant d'explicitier les diligences attendues des fédérations dans le cadre de l'autocontrôle.

Recommandation n° 1 : inscrire dans les conventions de financement des fédérations un droit d'accès complet de la CGLLS aux dossiers individuels de situation produits dans le cadre de l'autocontrôle (CGLLS, DHUP) ainsi qu'un cahier des charges type de l'autocontrôle et le droit d'audit de leurs procédures internes par la CGLLS (CGLLS).

La CGLLS, dans le cadre de la refonte de ces conventions, devrait également préciser les critères d'octroi des subventions versées à chaque fédération en prenant en compte notamment l'importance du secteur concerné et le niveau de risques des bailleurs sociaux adhérents. Le montant de la subvention serait également subordonné à la mise en œuvre des recommandations et diligences formalisées par la Caisse. La DHUP confirme la nécessité de clarifier les critères d'attribution des dites subventions.

Enfin, la CGLLS doit organiser en son sein le suivi financier direct de tous les organismes qui n'adhèrent pas à une fédération professionnelle.

B - Une baisse des procédures de redressement depuis 2012, un suivi des engagements à resserrer

1 - Une procédure de redressement précisément encadrée

Il existe aujourd'hui un seuil d'alerte justifiant le recours à l'aide de la CGLLS. Celui-ci est franchi lorsque le ratio d'autofinancement courant de l'organisme en pourcentage des loyers est inférieur à 5 %. Lorsqu'un organisme paraît en réelle fragilité, la fédération, avec son accord, dépose une demande d'aide. L'examen de la demande est encadrée par un règlement de 2008. La révision de cette procédure entamée en 2016 a été suspendue dans l'attente de l'adoption de la loi ELAN.

La situation de l'organisme est évaluée sur la base d'un prévisionnel financier à cinq ans, dit « au fil de l'eau », établi à l'aide de l'outil de simulation Visial, utilisé dans l'ensemble du secteur. L'analyse de la situation financière de l'organisme est par ailleurs confortée par les rapports de l'ANCOLS et ceux réalisés dans le cadre de l'autocontrôle des fédérations. Cet examen peut être complété par d'éventuels audits externes, que la CGLLS peut diligenter à tout moment de la procédure.

L'analyse de la situation patrimoniale est essentielle dans l'examen des dossiers d'aides. Les organismes qui en sollicitent le bénéfice doivent obligatoirement fournir un plan stratégique et définir une politique patrimoniale à moyen terme.

Les dossiers concernés sont examinés par le comité des aides, qui valide un protocole décrivant les engagements nécessaires au retour à un fonctionnement durable et autonome de l'organisme en difficulté. L'aide de la CGLLS n'intervient qu'en complément des mesures de redressement interne prises par l'organisme ainsi que des aides accordées par les collectivités territoriales.

Les mesures internes visent des gains de gestion sur les coûts de personnel et de gestion, le niveau des loyers, la vacance et le niveau d'impayés ainsi que sur les cessions d'actif.

La mise en place d'un plan d'aide suppose en outre une contribution financière des partenaires locaux sous la forme d'apports (subventions et augmentations de capital), de reprises d'actifs, de prises en charge de certaines dépenses (comme les dépenses de personnel), ou encore de prêts.

La part de la CGLLS, ne doit pas dépasser le tiers des apports prévus pour combler le déficit de potentiel financier identifié. Le seuil est porté à un quart pour les aides inscrites dans le cadre d'une démarche de consolidation.

La CGLLS acquiert pour la durée du protocole un droit de regard sur les décisions les plus importantes prises par le bailleur. Elle doit être informée de tout projet de réaménagement ou de couverture de la dette lorsque les opérations concernées représentent 5 % de l'encours global ainsi que de toutes les opérations de croissance. Dans ce dernier cas, le bailleur devra rembourser les aides reçues s'il passe outre le refus formulé par la CGLLS.

2 - Des aides dont le montant baisse régulièrement depuis plusieurs années

Si cette activité a encore mobilisé en 2017 des volumes d'aide significatifs (27,6 M€) et concerne un nombre non négligeable d'organismes (63 bailleurs sociaux), elle est en baisse régulière depuis 2012.

Le nombre de bailleurs en difficulté bénéficiant d'un plan d'aide est passé de 86 en 2012 à 63 en 2017 (soit -36 %), mais cela concerne encore près de 8 % des bailleurs sociaux.

Tableau n° 3 : nombre d'organismes en procédures

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre d'organismes	86	82	82	75	66	63

Source : rapports d'activité CGLLS.

Les aides sont principalement accordées à des organismes de petite taille. Ainsi, sur 60 bailleurs sociaux en procédure active en octobre 2018, 7 seulement dépassent 12 000 logements, seuil des regroupements prescrits par la loi ELAN.

Les recours sont par ailleurs concentrés sur deux zones géographiques, l'Île-de-France, 34 % des aides, et l'outre-mer, 7 %. La part des organismes engagés dans un projet de rénovation urbaine reste dominante (70 % des bénéficiaires).

Enfin, les bailleurs sociaux concernés sont majoritairement des OPH, dont 16 % font l'objet d'un plan d'aide. Viennent ensuite les sociétés d'économie mixte. Les ESH, dont le nombre équivaut à celui des OPH, sont peu concernés (1,3 % des organismes de cette famille). Aucune ESH n'est d'ailleurs entrée en procédure depuis 2012.

La différence du modèle de gouvernance entre établissement public, d'une part, et société anonyme d'autre part, constitue l'élément majeur d'explication de ces écarts.

Tableau n° 4 : nombre d'organismes en procédure à la CGLLS en 2017

	Nombre d'organismes en procédures	Proportion au sein de chaque famille	Proportion du total des organismes en procédure
OPH	42	16 %	67 %
ESH	3	1,3 %	5 %
SEM	11	7 %	17 %
MOI	7	5,3 %	11 %
COOP	0	0 %	0 %
Total	63	7,6 %	100 %

Source : CGLLS

Le volume d'aides versées baisse également de façon sensible depuis 2012. Cela se confirme en 2017, dix nouveaux protocoles ayant été signés, dont cinq de renouvellement, pour un montant de 24 M€ seulement.

Les efforts consentis en termes de rigueur et de réactivité dans le suivi des dossiers, expliquent en partie cette baisse. Elle est également liée à la sortie d'organismes très fragilisés de la procédure et qui bénéficiaient annuellement d'enveloppes financières importantes. Le montant cumulé des aides accordées aux bailleurs sociaux sous protocole depuis leur entrée en procédure est ainsi passé de 514 M€ à 417 M€ entre 2016 et 2017.

Tableau n° 5 : montant des aides attribuées

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Engagements nouveaux	51,18	43,5	48,46	37,86	29,6	24,1
Versements	51,22	62,09	48,09	41,35	43,19	27,6

Source : comptes financiers et tableau de bord comité des aides

La CGLLS n'intervient qu'en complément de co-financements émanant des partenaires locaux ainsi que de mesures internes. En 2017, le volume financier des mesures internes a été estimé à 55,6 M€, la moitié provenant de hausse de loyers, de la baisse des coûts de fonctionnement et, enfin, de la cession de logements. Les apports liés aux actions de co-financement se sont établis, eux, à 30,3 M€.

La part des aides de la CGLLS reste subsidiaire par rapport aux mesures internes et aux co-financements, mais elle s'accroît en 2017 (de 15 % en 2016 à 22 %). Inversement, la part des co-financements baisse sur la même période de 35 % à 27 %.

3 - Un suivi des engagements à renforcer

La Caisse peut décider de suspendre les versements des aides en cas de non-respect des engagements. Cette procédure, rare, s'applique toutefois, notamment en cas de défaut des autres financeurs. La suspension est également prononcée lorsque les mesures internes de hausse de loyers ne sont pas réalisées. Le comité des aides peut par ailleurs refuser de valider des situations de déséquilibre persistant. La suspension peut dans ce cas être assortie d'un dispositif de suivi renforcé, infra annuel : cela a été le cas fin 2015 pour deux OPH.

Par ailleurs, la CGLLS doit être saisie, pour validation, des demandes d'agrément d'opérations nouvelles émanant d'un bailleur en procédure, pour vérifier la conformité des plans de financement avec les prévisions inscrites dans les protocoles en cours. 252 dossiers ont été approuvés dans ce cadre en 2017.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a complété le dispositif puisque la CGLLS peut désormais saisir l'ANCOLS en vue de contrôler « *le respect des engagements pris pour la mise en œuvre des concours financiers* » dans les protocoles d'aide.

Toutefois, la capacité de la CGLLS à suivre le respect des engagements pris est limitée.

Les retards de transmission des rapports de suivi annuels sont fréquents alors même que ceux-ci conditionnent le versement de la prochaine subvention, voire l'agrément d'opérations nouvelles. Le nombre de rapports présentés chaque année reste inférieur à celui des organismes en procédure, sans que cette lacune suscite de réaction de la CGLLS. Ainsi, sur 67 plans en suivi, fin décembre 2017, 37 seulement avaient donné lieu à un bilan des engagements soumis au comité des aides entre septembre 2015 et juin 2015.

Des règles plus strictes devraient être retenues lors de la révision du règlement des aides. La remise du bilan pourrait être demandé dans le même calendrier que le DIS, soit avant le 31 décembre N+1.

Par ailleurs, la durée des plans d'aide est souvent supérieure à celle prévue initialement. Sur les 47 organismes qui ont fait l'objet d'un suivi effectif en 2016, seuls 15 d'entre eux étaient entrés dans le dispositif moins de cinq ans auparavant et 16 d'entre eux avaient intégré le dispositif depuis plus de 10 ans. Au sein de cette dernière catégorie, deux bénéficiaient d'aides depuis plus de 16 ans.

Certains bailleurs sociaux sont ainsi dans une forme d'accoutumance aux mesures d'accompagnement de la CGLLS et de dépendance générale aux aides. Ceux-ci sont souvent confrontés, il est vrai, à des difficultés structurelles comme la déprise démographique, la dégradation de leur parc ou le rattachement à une collectivité locale paupérisée.

Au-delà d'un certain niveau de difficultés, la Caisse, ne peut agir directement. Ainsi, en cas d'absence de détermination ou de défaut de gouvernance, elle est dans les faits impuissante et seul le ministère de tutelle est habilité à engager des mesures d'administration d'office dans les cas prévus par la loi.

D'une manière générale, la définition du niveau de sanction adapté paraît complexe. Les mesures prises en la matière ne doivent pas en effet mettre en péril l'exploitation en raison des obligations contractées à l'égard des locataires.

II - Les autres dispositifs de soutien : améliorer la cohérence

Outre l'accompagnement des organismes en difficulté, la CGLLS gère plusieurs autres dispositifs d'intervention. La juxtaposition de ces dispositifs manque de cohérence.

A - Le fonds de soutien à l'innovation : un dispositif marginal

Ce fonds (FSI) a été créé au sein de la CGLLS par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Il comporte un volet consacré à la recherche et au développement, pour expérimenter toute forme d'innovation dans les techniques du bâtiment ou les relations avec les usagers, et un volet consacré à la professionnalisation, pour déployer les solutions d'adaptation du patrimoine et les démarches qualité.

Le conseil d'administration de la Caisse a délégué au comité des aides la compétence de statuer sur les demandes de financement. L'instruction des dossiers est effectuée en amont par les fédérations auxquelles il revient également d'introduire la demande d'aide auprès de la CGLLS.

80 dossiers ont été financés en 2017 pour un montant global de 3 M€ (31,5 % pour la part innovation et 68,5 % pour les demandes liées aux projets de modernisation). L'activité de ce fonds s'est nettement réduite depuis l'année 2015, dont le volume d'activité s'expliquait notamment par le financement de demandes introduites dès 2014, année de lancement du dispositif.

Tableau n° 6 : financements accordés par le FSI

	2014	2015	2016	2017
Montant en M€	0,82	6,29	2,3	3,02
Nombre de dossiers	15	104	80	80
dont OPH	6	58	45	46
dont ESH	6	32	23	27

Source : Rapports de gestion

Les interventions de la CGLLS au titre de la modernisation n'excèdent pas le dixième des financements consacrés au redressement.

B - Des aides à la réorganisation peu sollicitées à ce stade

La CGLLS peut également apporter des concours financiers pour accompagner la réorganisation et le regroupement des opérateurs ainsi que le soutien technique dans le cadre d'opération de rénovation urbaine (L. 452-1 et L452-2-1 du CCH).

A ce dernier titre, l'appui en ingénierie est proposé aux bailleurs sociaux, l'ANRU finançant quant à elle l'appui en ingénierie des collectivités territoriales. Ces aides peuvent également financer le transfert de patrimoine.

Le dispositif est géré par une commission spécifique : la commission de réorganisation. En 2017, le montant total des concours financiers accordés a été de 8 M€ pour 19 bailleurs sociaux, majoritairement des ESH (12 sur 19).

Le volume d'aides accordé a nettement baissé en 2017 par rapport à 2016, année au cours de laquelle 11,87 M€ avaient été engagés pour seulement 13 organismes.

Tableau n° 7 : montant des subventions attribuées au titre de la réorganisation

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Engagés	10,43	8,69	7,24	3,82	11,87	8,04
Frais d'ingénierie ANRU	9,25	6,44	5,98	1,71	-	1,71
Regroupements	0,94	2,25	1,26	1,85	11,87	1,71
transferts de patrimoines	0,24	-	-	0,25	-	6,09
nombre de bénéficiaires	16	19	19	10	13	19
dont OPH et EPL	12	14	15	5	8	6

Source : *Rapports de gestion*

Jusqu'en 2014, l'essentiel des aides portaient sur les frais d'ingénierie ANRU. La majorité des aides est désormais consacrée au regroupement et 14 bailleurs sociaux ont bénéficié d'un soutien financier dans ce cadre en 2017, dont une majorité d'ESH (10).

D'une manière générale, l'éclatement de la gestion des dispositifs accompagnant l'innovation et la réorganisation des organismes ne favorise pas une appréciation globale de ce sujet, pourtant appelé à être déterminant à l'avenir.

Dans cette perspective, l'attribution des aides accordées dans le cadre du fonds de soutien à l'innovation devrait être confiée à la commission de réorganisation pour renforcer la cohérence des dispositifs, comme il est prévu de le faire pour les attributions du fonds de péréquation.

C - Les PALULOS : un programme en voie d'extinction

La CGLLS gère enfin un dispositif en voie d'extinction, celui des primes à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale (PALULOS). La Caisse a pris le relais de l'État qui ne finance plus ce dispositif depuis 2009 auprès des organismes entrés en procédure avant sa clôture.

Ces aides ont concerné, de 2009 à 2017, 328 opérations de réhabilitation, regroupant 22 500 logements, pour 68 M€. Le nombre de bénéficiaires est en baisse constante. En 2017, seuls cinq plans étaient en cours, pour un montant devenu très faible de 24 036 €.

III - Le nouveau modèle économique du secteur : anticiper les difficultés et accompagner les réorganisations

Le budget initial des aides a triplé en 2018, du fait de la création d'un dispositif de péréquation initialement doté de 100 M€. Même si son lancement effectif a été reporté de 2018 à 2019, les réformes en cours devraient modifier à moyen terme tant la nature que le volume des aides accordées.

A - Un impact incertain de la RLS sur les entrées en procédure, qui impose d'organiser l'anticipation

1 - Les points de vue concernant l'impact attendu de la RLS sont divergents

Pour les ministères de tutelle, la contraction du chiffre d'affaires des OLS devrait être absorbable au regard des marges que réalise le secteur dans son ensemble et des mesures de compensation destinées à amortir la réduction du loyer de solidarité et à préserver la capacité d'investissement des OLS. Cette analyse se fonde sur des simulations réalisées à l'échelle d'un macro-organisme constitué de l'ensemble des OPH et ESH.

Les fédérations des OPH et des ESH mettent davantage en exergue les conséquences micro-économiques de la réforme. Selon elles, les simulations réalisées à l'échelle d'un macro-organisme ne tiennent pas compte des caractéristiques propres des organismes et des territoires, placés dans des situations financières très différenciées. Les difficultés des bailleurs dont la situation était déjà fragile avant cette réforme seraient notamment exacerbées.

À titre d'illustration, la fédération des ESH indique que l'autofinancement global des bailleurs sociaux de cette famille devrait chuter de 9 à 2 % et le nombre d'ESH déficitaires passer de 15 à 43. La fédération estime ainsi que, *dès 2024, le taux d'autofinancement du macro-organisme, composé, des 230 ESH passe au rouge.*

Dès lors, ils considèrent que les mesures de compensation précédemment citées seraient en large partie inadaptées. La mise en place de la RLS se traduirait en premier lieu par un choc d'exploitation de 800 M€, porté à 1,1 Md€ par le gel des loyers et l'augmentation de la contribution du secteur au financement du FNAL. Or l'essentiel des mesures de compensation portent sur le bilan. Elles profiteraient donc davantage aux organismes qui ont encore les moyens d'investir.

Le seul dispositif de soutien à l'exploitation, qui n'est pas financé par les bailleurs, est le maintien pour deux ans du niveau actuellement très favorable des intérêts d'emprunt. Les deux autres dispositions d'appui à l'exploitation, à savoir le mécanisme de lissage de la cotisation versée à la CGLLS par les bailleurs sociaux (83,5 M€ de cotisations ont été déplacés des OLS les plus touchés vers les OLS les plus préservés par la RLS) et la création d'un mécanisme de péréquation (initialement doté de 100 M€ pour 2018), sont en effet prélevées sur les cotisations versées à la Caisse par les OLS.

De nombreux bailleurs sont, dans ce contexte, inquiets pour la poursuite de leur programme d'investissement, et même pour l'entretien du parc existant. Certains organismes indiquent ainsi qu'ils sont contraints de vendre du patrimoine pour financer l'entretien courant du parc.

La Caisse estime que l'activité devrait rester en 2018 proche de l'année précédente. Elle n'identifie pas non plus d'organisme exposé à un risque de défaut parmi ceux qu'elle accompagne aujourd'hui. Cela ne signifie pas toutefois que l'activité ne sera pas amenée à augmenter de manière plus marquée dans les prochains mois et encore plus dans les deux prochaines années avec, en 2020, la perspective de voir la RLS passer à 1,5 Md€.

2 - Le bilan d'étape d'application de la RLS, non encore réalisé, devra être fondé sur l'examen de cas individuels

Il est trop tôt pour présenter un bilan d'application de la RLS. Compte-tenu des fortes disparités de situation selon les bailleurs sociaux, il n'est pas possible de dresser un bilan sans analyser au cas par cas l'exposition au risque de chacun d'entre eux, intégrant les mesures d'adaptation qu'ils ont pu d'ores et déjà arrêter.

Quelques simulations sur des cas individuels illustrent de manière concrète la diversité de l'impact de la RLS sur les organismes dès 2018. Il est par ailleurs possible de compléter l'analyse de l'impact de la réforme en 2018 par une prévision au fil de l'eau à moyen terme, à stratégie patrimoniale constante, tenant compte notamment des programmes d'investissements prévus à ce stade.

Cas n° 1 : situation d'un OPH départemental francilien en charge d'un programme important de rénovation urbaine ¹⁵

L'OPH compte 32 000 logements. Il est impliqué dans la rénovation urbaine (PNRU et NPNRU). Il compte un taux de locataires percevant des APL de 47 %. L'impact des dispositions susmentionnées est estimé par l'organisme à **11,7 M€ en 2018 pour un total de loyers de 143,5 M€**, selon le détail suivant :

- 6 M€ de RLS soit 4,2 % des loyers ;
- 2,2 M€ de cotisation CGLLS supplémentaire. L'OPH est en effet contributeur au système de modulation de la cotisation par la CGLLS¹⁶;
- 2,3 M€ de surcoût du fait du passage du taux de TVA de 5,5 % à 10 % et 1,2 M€ de manque à gagner de loyer dû au gel des plafonds.

L'autofinancement est évalué à 15,8 % en 2017. Les simulations réalisées par l'OPH indiquent que celui-ci tombera à 4 % en 2019, passant de 23 M€ environ à 6 M€ par an. La situation courante resterait cependant équilibrée.

¹⁵ Dossier communiqué par la CGLLS, d'après les simulations réalisées par l'organisme.

¹⁶ L'OPH compte un pourcentage de bénéficiaires des APL inférieur à la moyenne alors que l'essentiel de son parc est en QPV. L'une des explications serait l'importance du non recours aux APL en raison des très faibles loyers.

Les travaux de rénovation urbaine sont estimés à 905 M€ par l'office : 483 M€ d'investissement dans le cadre du NPNRU et 422 M€ de travaux sur son patrimoine. Il faudrait dans ce cadre 30 à 50 M€ de fonds propres chaque année sur 10 ans.

Cas typique d'exploitation robuste, mais avec un important besoin de refinancement de haut de bilan sans frais financier.

Cas n° 2 : situation d'un ESH de province, après application de la RLS en 2018¹⁷

L'ESH compte 4300 logements. Il est en procédure depuis 2015 (avenant de prolongation de 2018). L'organisme connaît un taux de vacances des logements particulièrement élevé qui était de 31 % en 2016 (la moyenne nationale est d'environ 4,8 %). La vente de logements occupés a fait s'effondrer son chiffre d'affaires et plonger son résultat par rapport à la trajectoire adoptée en 2015.

L'impact de la RLS est estimé à **415 000 € de RLS en 2018 pour 11,3 M€ de loyers quittancés (3,7 %)**. L'organisme a bénéficié d'une modulation à la baisse de la cotisation versée à la CGLLS de 32 000 € car le nombre de locataires bénéficiant des APL est supérieur à la moyenne.

La baisse de loyer serait de 6,5 % en 2020 si la RLS joue à plein. L'organisme est en grande difficulté de fonctionnement courant. L'impact de la RLS présenté dans l'avenant est de 1,654 M€ sur trois ans et conduit la CGLLS à imaginer une mesure de soutien dans le cadre du fonds de péréquation du même montant (sous réserve des dispositions définitives applicables en la matière). La modulation de cotisation CGLLS baisse de 0,183 M€ (soit 10 % de la RLS).

Cas typique d'un déséquilibre de fonctionnement mobilisant toutes les formes de contreparties.

Cas n° 3 : situation d'un OPH départemental de province, après application de la RLS¹⁸

L'OPH compte environ 8 830 logements. Le taux de locataires percevant des APL est de 43,5 %. En 2018, le total des loyers quittancés passerait à 38,04 M€, soit une baisse de 1,6 M€ (4,1 %) et une cotisation CGLLS en hausse de 200 M€.

Il s'agit d'un organisme en bonne santé financière avec un taux d'autofinancement HLM de l'ordre de 13 % en 2016, et 8 % en 2017. L'office a toutefois révisé son plan d'investissement pour tenir compte de la RLS (150 réhabilitations au lieu de 250 et 50 logements neufs au lieu des 80 prévus). Avec cet ajustement, le taux d'autofinancement est maintenu à 8 % ou 9 %.

L'ANCOLS a vérifié que la situation resterait maîtrisée sans réduction des investissements, avec un taux d'autofinancement de 4 % à 5 %, qui resterait au-dessus du seuil d'alerte de 3 %¹⁹.

Cas typique d'un OLS capable de supporter la réforme sans contrepartie.

¹⁷ D'après les données communiquées par la CGLLS et relues par l'ANCOLS.

¹⁸ D'après les données communiquées par l'ANCOLS.

¹⁹ Seuil d'alerte défini par l'arrêté du 10 décembre 2014 fixant le mode de calcul du ratio et les taux appliqués aux dispositifs prévus aux articles R. 423-9 et R. 423-70 du code de la construction et de l'habitation.

Toutefois, la seule analyse « au fil de l'eau » ne peut servir de seule grille de lecture de l'impact de la réforme. Celle-ci ne tient pas compte des choix que seront amenés à faire les organismes en matière de stratégie patrimoniale, de mesures d'économies internes ou de réduction du taux de vacances pour s'adapter à ce nouveau contexte financier. L'effet de la réforme à moyen et long terme dépendra également des capacités et de la pertinence des programmes d'ajustements mis en place.

Dès lors, un bilan global sans analyse individuelle ne peut donner une mesure fiable de l'impact de la réforme. Une première revue exhaustive des impacts par organisme est en cours de réalisation par la Caisse des dépôts²⁰. Ces travaux permettront d'avoir un éclairage des premiers effets de la réforme. Ce bilan d'étape pourra d'ailleurs être croisé avec celui qu'ont prévu de réaliser les fédérations à la même période.

3 - Les évolutions doivent conduire la CGLLS à développer l'anticipation et la prévention des risques

Selon le schéma actuel, la Caisse n'aura connaissance des comptes de l'exercice 2018, année d'application de la RLS, qu'à la fin de 2019, et cela même pour les organismes bénéficiant des aides accordées aux bailleurs en difficultés. L'impact à venir de la RLS nécessite de mettre en place une surveillance renforcée et une démarche d'anticipation des difficultés²¹.

Il existe au sein de la CGLLS une commission de prévention qu'il conviendrait de renforcer. Cette commission examine le cas des bailleurs sociaux dont la situation ne justifie pas encore l'entrée en protocole d'aide mais qu'il est nécessaire de placer sous surveillance. En 2018, 61 OLS étaient concernés, dont 21 déclarés fragiles, et les autres simplement suivis par leur fédération. La CGLLS passe une provision pour risque du montant des garanties éventuellement accordées à un organisme déclaré fragile.

Pour autant, la part de l'activité de prévention dans le fonctionnement interne de la CGLLS reste limitée. La commission de prévention ne se réunit qu'une fois par an pour faire le point avec chaque fédération. Ses travaux ne sont pas communiqués au conseil d'administration et certaines fédérations sont en outre réticentes à donner des informations concernant des organismes non encore placés sous protocole d'aide.

Conforter la place de la prévention semble aujourd'hui particulièrement nécessaire. Il serait souhaitable que la CGLLS organise une série de réunions d'analyse des risques au fur et à mesure des progrès réalisés par les fédérations dans l'évaluation de l'impact des réformes sur la situation individuelle de leurs adhérents.

²⁰ La CDC indique que les travaux réalisés dans ce cadre ont commencé en novembre 2018 et devraient être achevés avant la fin du premier semestre 2019.

²¹ L'agence de notation Standard and Poor's a publié le 12 décembre 2018 un avis intitulé « *French social housing operators' credit quality can withstand rent cuts and sector reform* ». Il fait état d'une baisse prévisible de l'excédent brut d'exploitation du secteur en 2020, mais en rappelant les dispositifs publics de garantie d'emprunt et de refinancement, ainsi que l'importance des instances de régulation (ANCOLS, CGLLS).

Dans ce nouveau contexte, l'harmonisation des méthodes des fédérations devient un enjeu plus crucial. Un cadre homogène et normalisé permettrait d'améliorer le niveau global de réactivité et ouvrirait la possibilité d'un traitement informatique automatisé, gage d'une plus grande efficacité du dispositif de prévention.

L'efficacité de la démarche, présentée comme essentielle par les autorités de tutelle de la Caisse²², suppose enfin de déterminer des indicateurs d'alerte pertinents. À cet égard, les évolutions prévues dans les conventions pour les années 2019 à 2021 relatives à l'introduction d'une « projection à cinq ans d'indicateurs significatifs des organismes ayant un autofinancement inférieur à 3 % » permettront certes d'avoir un meilleur niveau d'information sur les OLS en situation de fragilité financière mais ne constituent qu'une réponse très partielle au besoin d'une démarche d'anticipation dans le contexte actuel de risques exacerbés.

De ce point de vue, le critère de l'autofinancement gagnerait à être complété par celui du potentiel financier à terminaison qui donne une vision plus fine et globale de la situation financière d'un OLS.

Recommandation n° 2 : développer l'anticipation au sein de la CGLLS en élargissant les compétences de la commission de prévention, chargée de détecter les organismes fragiles (CGLLS).

La CGLLS a entrepris l'actualisation des prévisions des OLS bénéficiant d'un protocole d'aide. Toutefois, sur 40 bailleurs sociaux de cette catégorie impactés par la RLS (hors MOI et Outre-mer), la moitié seulement ont vu leur situation réexaminée en 2018. Pour les autres, la Caisse attend l'aboutissement des négociations sur le NPNRU.

Il serait important que tous les organismes bénéficiant d'un plan d'aide fassent l'objet sans attendre d'un réexamen individualisé de leur situation intégrant les conséquences de la réforme en termes d'équilibre financier à moyen et long terme et qu'un suivi infra-annuel soit mis en place pour les plus fragiles d'entre eux.

Recommandation n° 3 : réexaminer sans délais les protocoles d'aide des organismes en procédure lorsqu'ils n'ont pas encore été actualisés .

B - Des moyens importants d'intervention au service des réorganisations

Les nouvelles dispositions issues de la loi de finances initiale pour 2018 prévoient que « dans le cadre de la mise en œuvre des réductions du loyer de solidarité prévues à l'article L 442-2-1, [la CGLLS] accorde des concours financiers au soutien des organismes d'habitations à loyer modéré prévus à l'article L. 411-2 et aux sociétés d'économie mixte prévues à l'article L. 481-1 afin d'accompagner les fusions et les regroupements de ces organismes ». Cette mesure complète le dispositif de modulation de la cotisation, précédemment évoqué.

²² Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), direction du budget, direction générale du Trésor.

L'enveloppe de 100 M€ allouée à cette nouvelle mission est très largement supérieure au montant des aides versées jusqu'ici qui s'élevait à 38,5 M€ en 2017, tous dispositifs confondus. **La mise en place de la péréquation devrait dès lors se traduire par un glissement de l'activité des aides, centrée jusqu'ici sur les organismes en difficulté, vers celui de l'accompagnement au regroupement des organismes.**

En l'absence de décret d'application, les contours de cette mission restent encore imprécis et donnent lieu à des interprétations contradictoires. Le terme de péréquation pourrait suggérer la mise en place d'une compensation financière au profit des bailleurs sociaux les plus affectés par l'application de la RLS or les textes ne donnent aucune précision et ils lient uniquement le bénéfice de cette aide à la mise en place d'un regroupement.

Le conseil d'administration de la CGLLS de juin 2018 a décidé que le fonds de péréquation serait confié à l'actuelle commission de réorganisation. Mais aucune réponse concrète n'a été apportée aux questions relatives aux critères d'éligibilité, au périmètre d'intervention, à l'assiette et au montant des aides, alors que la RLS s'applique depuis le 1er février 2018.

Les choix qui seront faits seront décisifs dans la répartition de l'enveloppe entre les familles d'organismes, l'aide aux bailleurs sociaux en difficulté bénéficiant jusqu'à présent très majoritairement aux OPH.

En octobre 2018, la mise en œuvre du fonds de péréquation a été reportée à 2019, et les cotisations prévues pour 2018 allégées de son montant en conséquence. En novembre 2018, la DHUP précisait que le décret d'application était en cours d'élaboration, et serait soumis à la concertation au début de 2019, laissant prévoir sa publication à la fin du premier semestre. Le budget rectificatif de la CGLLS, voté par son conseil d'administration le 31 octobre, a annulé les 100 M€ de crédits affectés au fonds de péréquation en 2018, allégeant d'autant le deuxième appel de cotisation. Le budget initial de 2019 prévoit un montant de 50 M€, dans la perspective d'une demi-année de fonctionnement effectif.

C - Une modification en profondeur de l'activité de prévention et d'aide de la CGLLS

La loi du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), prévoit une accélération des regroupements des organismes afin de leur donner, à compter de 2021, une taille critique suffisante en nombre de logements (12 000)²³. Le regroupement des bailleurs sociaux, sous des formes prévues par le code de commerce ou dans le cadre nouveau des sociétés de coordination inscrites dans le code de la construction et de l'habitation (article L.423-1-2), va modifier les dispositifs de recours à la CGLLS.

Les aides sont aujourd'hui centrées sur des bailleurs sociaux de petite taille et pour des volumes financiers par organisme limités et le niveau d'ingénierie requis pour la conception des plans d'aide demeure relativement simple.

²³ L'ANCOLS évalue à 1 Md€ les économies de gestion potentielles dans le secteur du logement social, dans son rapport annuel de contrôle pour 2017, mis en ligne le 3 janvier 2019.

À l'avenir, les organismes devraient non seulement être moins nombreux mais en outre disposer d'une échelle plus favorable à la maîtrise interne de leurs risques. Les OLS pourraient bénéficier de mécanismes de solidarité internes, pour ceux qui appartiendront à un groupe.

Si les plans d'aide pourraient être moins nombreux, ils devraient être d'une ampleur financière supérieure aux situations actuellement gérées.

Les missions d'autocontrôle, telles qu'elles sont réalisées aujourd'hui par les fédérations, devraient également évoluer de manière significative. La plus-value des analyses de gestion réalisées actuellement par celles-ci pourrait s'avérer limitée pour des groupes qui auront des capacités d'analyse équivalentes voire supérieures. Le niveau d'ingénierie requise pour élaborer les protocoles de redressement d'organismes, aux modèles de gestion et d'organisation plus complexes, sera bien plus élevé que celui dont bénéficie actuellement la CGLLS.

Ces évolutions prévisibles invitent à donner une cohérence d'ensemble aux dispositifs d'aides gérés par la CGLLS. Ceux-ci fonctionnent encore largement « en silo » alors que la concentration imposera de développer une analyse globale de la situation de chaque organisme et du soutien à lui apporter.

CONCLUSION

L'activité d'aide est en baisse marquée depuis 2012. Toutefois, les réformes en cours pourraient augmenter de manière sensible l'activité de la CGLLS dans ce domaine.

La contraction des ressources du secteur impose à la CGLLS de développer sa capacité d'anticipation et de prévention des difficultés. Or actuellement, l'établissement n'intervient qu'a posteriori, une fois les difficultés constatées.

Par ailleurs, le schéma d'accélération des regroupements d'organismes, inscrit dans la loi ELAN, s'accompagne d'un dispositif dit de péréquation pour soutenir financièrement les réformes. Doté initialement de 100 M€ par an et géré par la CGLLS, il induit un triplement de son budget consacré aux aides de 50 à 150 M€.

Faute de décret d'application permettant d'en déterminer les modalités, les crédits budgétaires prévus pour cet accompagnement ont finalement été annulés. La gestion effective de ce nouveau dispositif dès 2019 constituera un nouveau métier pour lequel la Caisse devra acquérir une expertise spécifique.

Chapitre II

La garantie des prêts au logement social : une hausse circonstancielle, un risque maîtrisé

I - Une garantie subsidiaire à celle des collectivités locales, en hausse marquée depuis 2016

L'octroi de garanties des prêts aux OLS est la première mission historique de la CGLLS. Après une période de réduction du volume des garanties octroyées depuis 2012, ce dernier a considérablement augmenté en 2016 et surtout en 2017 en raison de l'émission des prêts de haut bilan bonifiés (PHBB).

A - Une activité soumise à un encadrement législatif strict

Pour sécuriser le financement par l'épargne publique des opérations d'investissements des OLS, la réglementation prévoit que l'organisme prêteur, la Caisse des dépôts, obtienne une garantie d'emprunt octroyée par la collectivité locale dans laquelle l'opération est située, ou, en cas de refus, par la CGLLS. En application du principe de subsidiarité, la CGLLS joue donc un rôle de garantie par défaut.

1 - Une procédure d'octroi strictement encadrée par la loi

La procédure d'octroi de la garantie CGLLS prévoit que le bailleur social propose un prêt figurant dans la liste de l'article R 452-3 du CCH et de l'arrêté du 18 mars 2002 modifié par l'arrêté du 14 septembre 2016. Les prêts concernés visent à financer la construction, l'amélioration ou l'acquisition de logements locatifs sociaux et des terrains nécessaires, ainsi que les résidences sociales ou d'hébergement.

La garantie de la CGLLS émise au profit de la Caisse des dépôts et consignations relève du CCH (articles L. 431-1, L. 452-1 à L. 452-7 et R 452-3), du code civil (articles 2298, 2305, 2306 du Code civil) et du code monétaire et financier. Il s'agit d'une garantie à première demande : en cas de défaillance de l'emprunteur, la CGLLS s'engage à effectuer le paiement des échéances d'emprunt en ses lieux et place, sur demande de la Caisse des dépôts. La CGLLS n'est solidaire d'aucun autre garant et renonce au bénéfice de discussion. La garantie ne peut résulter que d'un contrat écrit, conforme au modèle élaboré par le conseil d'administration de la Caisse.

La procédure d'attribution des garanties de la CGLLS doit respecter la délibération n°2012-21 de son conseil d'administration, consolidée au 26 octobre 2016. Elle fixe les conditions dans lesquelles la CGLLS accorde sa garantie : respect du principe de subsidiarité (le demandeur doit prouver qu'il n'a pas pu obtenir la couverture totale de son emprunt), complétude du dossier, analyse du risque (en fonction des ratios de l'autofinancement, de la trésorerie nette, des dépenses d'entretien et du coût de la vacance), présence d'une hypothèque légale de premier rang sur les immeubles objets du financement.

Après analyse du risque, la décision de la Caisse est du ressort, soit du directeur général statuant seul (235 demandes en 2017 représentant 64 % des dossiers) dans le cadre de sa délégation (jusqu'à 6 M€), soit du directeur général (108 demandes représentant 29 % des dossiers) après avis conforme du comité des aides, soit du directeur général (26 demandes représentant 7 % des dossiers) après délibération du conseil d'administration.

2 - Une diversification accrue des types de prêts garantis par la CGLLS

La garantie de la CGLLS s'appliquait, jusqu'en 2016, principalement aux prêts locatifs aidés d'insertion (PLAI) et aux prêts locatifs à usage social (PLUS). Or, l'arrêté du 16 septembre 2016 a ajouté une nouvelle catégorie de prêts : les prêts de haut de bilan bonifiés (PHBB).

L'examen de la répartition par type de prêts garantis par la CGLLS sur la période 2016-2018 montre que la part des PHBB est devenue prédominante en 2017 et en 2018 alors que celle des prêts très sociaux (PLAI/PLU-RHVS) et des prêts sociaux est en nette diminution.

Tableau n° 8 : typologie des prêts garantis par la CGLLS sur la période 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
prêts "réhabilitation"	6,25 %	15,93 %	12,65 %	16,92 %	18,34 %	4,82 %	11,69 %
prêts sociaux (PLUS-PRU D)	66,42 %	50,10 %	38,02 %	40,92 %	45,06 %	19,26 %	21,64 %
prêts très sociaux (PLAI/PLU-RHVS)	20,35 %	16,28 %	31,35 %	29,12 %	35,56 %	20,02 %	15,02 %
autres (PEX-Prêts Gaia-PCPF).	6,98 %	17,69 %	17,98 %	13,04 %	1,51 %	2,02 %	0,27 %
PHBB					0 %	53,88 %	51,38 %
Total	100 %						

Source : Cour des comptes, à partir des données de la Direction des Garanties de la CGLLS à fin 06/2018

B - Une intervention rémunérée, à l'exception des PLAI et des PLU

1 - La commission de 2 % pour les prêts garantis ne cesse d'augmenter depuis 2016

La CGLLS perçoit, en contrepartie de l'octroi de sa garantie, une commission de 2 % du montant garanti sauf pour les PLAI et les prêts locatifs d'urgence (PLU). Cette commission, payée en une fois, est indépendante de la durée des prêts et de la situation financière de l'emprunteur. Pour les prêts relais, le taux est ramené à 0,5 % du montant initial de la garantie.

La commission de garantie est prélevée par la Caisse des dépôts lors du décaissement du prêt et reversée à la CGLLS. Apparentée à des frais de dossier, elle permet à la CGLLS de couvrir ses frais de fonctionnement courant, notamment les frais de personnel imputés à la mission garantie (selon la CGLLS, ils s'élèvent à environ 1,7 M€). L'activité de garantie est donc auto-financée.

Tableau n° 9 : évolution des produits issus de la commission de garantie, en milliers d'€

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant de la commission perçue	3695	2656	3078	3406	2674	6474	3788
Evolution d'une année sur l'autre		-28%	16%	11%	-21%	142%	-41%

Sources : Cour des comptes à partir des données financières 2018 de CGLLS, jusqu'en juin 2018

L'évolution des produits de la commission de garantie est un bon indicateur de l'activité de garantie de la CGLLS. Ces produits ont explosé en 2017, en raison de l'octroi des PHBB. Ils augmenteront également en 2018, comme les premières données, à juin 2018, le laissent prévoir.

La montée en puissance des PHBB a conduit la Caisse à mettre en place une procédure simplifiée de traitement des dossiers pour éviter un engorgement des services : elle a produit une fiche de synthèse des ratios de l'emprunteur à partir des données issues des DIS. Par ailleurs, le conseil d'administration a décidé en décembre 2016 qu'aucune décision d'octroi de garantie à des PHBB ne serait accordée par la directrice générale sans avis conforme du comité des aides voire du conseil d'administration pour les montants supérieurs à 6 M€.

2 - La gratuité des PLAI et des PLU maintient l'activité de garantie à un niveau élevé

Afin de favoriser la production de logements très sociaux, la CGLLS garantit sans commission les PLAI et les PLU. Ainsi, la délibération du conseil d'administration du 30 octobre 2001 retient que « les opérations financées en prêt locatif aidée d'intégration (PLAI), lorsqu'elles donnent lieu à la garantie CGLLS, sont exonérées de la commission » de 2 %.

Cette gratuité, associée à l'augmentation de prêts de type PLAI accordés par la Caisse des dépôts, a conduit à une hausse constante du nombre et de la part de ces prêts garantis.

Tableau n° 10 : évolution des garanties accordées aux PLAI

en K (hors PHBB)	2013		2014		2015		2016 (*)		2017		août-18	
total des garanties accordées (hors PHBB)	202 066	100,00%	254 262	100,00%	259 279	100,00%	163 471	100,00%	302 735	100,00%	133 888	100,00%
dont opérations dans le Nord (59)	216	0,11%	38 209	15,03%	36 837	14,21%	21 970	13,44%	38 886	12,84%	22 450	16,77%
dont opérations dans les Charentes Maritimes (17)	10 956	5,42%	5 822	2,29%	12 258	4,73%	11 077	6,78%	5 630	1,86%	3 750	2,80%
dont total des garanties accordées sur des PLAI	32 383	16,03%	78 252	30,78%	75 511	29,12%	58 137	35,56%	130 117	42,98%	42 929	32,06%
dont opérations PLAI dans le Nord (59)	216		26 217		29 824		21 970		38 886		14 562	
% par rapport total PLAI	0,67%		33,50%		39,50%		37,79%		29,89%		33,92%	
par rapport total des garanties accordées dans le dépt	100,00%		68,61%		80,96%		100,00%		100,00%		64,86%	
dont opérations PLAI dans les Charentes Maritimes (17)	3 632		1 407		6 773		8 076		3 661		3 264	
% par rapport total PLAI	11,22%		1,80%		8,97%		13,89%		2,81%		7,60%	
par rapport total des garanties accordées dans le dépt	33,15%		24,17%		55,25%		72,91%		65,03%		87,04%	

Source : CGLLS pour Cour des comptes

Si on lisse les chiffres 2015-2017, les garanties accordées sur les PLAI représentent en moyenne 35 % du total des garanties accordées. Pour 2018, en revanche, la tendance est plutôt à la baisse (sur le premier semestre, le montant des garanties accordées à ce titre est de 42 M€, soit 32 % du total). La part des PLAI dans les garanties CGLLS augmente, alors que leur part dans les émissions de la Caisse des dépôts est stable²⁴.

La CGLLS a pu craindre une multiplication des refus des collectivités locales de garantir les PLAI en raison de la gratuité de sa propre garantie. En 2014, plusieurs collectivités locales ont ainsi refusé d'octroyer leur garantie à des PLAI en indiquant explicitement que la CGLLS serait en mesure de le faire gratuitement.

Ainsi la communauté urbaine de Lille, devenue métropole, a décidé par délibération prise fin 2013 de ne plus apporter sa garantie aux PLAI en renvoyant explicitement à la garantie gratuite de la CGLLS²⁵. Alors qu'elle ne représentait que 0,46 % du montant annuel des garanties accordées en 2013, la région Nord-Pas-de-Calais concentrait environ 15 % des garanties accordées en 2014 et 2015. L'incidence sur les garanties de la CGLLS est sensible, la Métropole regroupant 90 communes et centralisant la quasi intégralité des opérations de création de logements locatifs sociaux sur le département du Nord. La communauté d'agglomération de La Rochelle, en Charente Maritime a pris la même décision en 2015, avec un impact moins important, la communauté regroupant 28 communes.

De ce fait, près de 30 % des garanties des PLAI accordés sont liées au refus de la métropole de Lille et de l'agglomération de La Rochelle.

²⁴ 21,2 % du montant d'emprunts émis par la Caisse des dépôts en 2015 sont des PLAI ; 22,7 % des prêts émis en 2016 par la Caisse des dépôts sont des PLAI.

²⁵ Compte-rendu du 7 avril 2014 du comité des aides.

La direction générale du Trésor et la direction du budget ont proposé de remettre en cause la gratuité de la garantie octroyée par la CGLLS aux PLAI et PLU par crainte d'un effet d'aubaine, de nature à alourdir les engagements de la CGLLS au détriment de son ratio de solvabilité.

Or 70 % des PLAI refusés et garantis par la CGLLS le sont pour des raisons économiques classiques et non par effet d'aubaine. Ainsi, l'Ile-de-France demeure la région qui bénéficie le plus des garanties accordées au cours de la période examinée (plus de 28 % du « flux entrant » de garanties en 2012, et 25 % en 2015) et ce en raison des réels besoins de financement pour des bailleurs sociaux situés dans des départements en difficulté, ou dans des communes qui ne peuvent pas, pour des raisons de solvabilité, fournir leur garantie aux projets de construction PLAI. La gratuité de la garantie CGLLS permet dans les régions en tension de soutenir des opérations difficiles à équilibrer en raison de loyers très bas comme le montrent les comptes-rendus du comité des aides de la CGLLS.

En effet, en application du principe de subsidiarité, la CGLLS exige, pour l'octroi de sa garantie, des documents attestant le refus de garantie des collectivités locales concernées et la situation économique réelle des acteurs locaux. Les collectivités locales ayant refusé, de façon globale ou ponctuelle, leur garantie sont ainsi situées dans les zones en forte tension économique et sociale.

La doctrine de la CGLLS, depuis 2001, est de garantir gratuitement les PLAI en soutien du financement du logement locatif très social. Si ce principe devait être remis en question, l'équilibre financier des programmes de logements très sociaux serait dégradé par une augmentation du coût de la dette alors même que les loyers perçus étant très bas, leurs ressources sont faibles. Enfin, l'augmentation récente du nombre de garanties pour les PLAI ne menace pas le ratio de solvabilité de la CGLLS. (Cf. *infra*).

La Cour avait recommandé, en 2016, que soit étudiée l'hypothèse d'une suppression de la gratuité de la garantie, en raison de l'augmentation nette des garanties octroyées aux PLAI. Cette tendance ne s'est pas confirmée en 2017 ni en 2018. En conséquence, la Cour recommande de mieux documenter la réalité des refus de garanties par les collectivités locales. Ainsi pourrait être établie une cartographie des types de refus des collectivités afin de mettre en lumière l'existence, ou non, d'un « effet d'aubaine ».

Recommandation n° 4 : élaborer et tenir à jour une carte des collectivités locales ayant refusé d'octroyer leur garantie et une typologie de leur refus afin de veiller à la bonne application du principe de subsidiarité, notamment pour les PLAI (DHUP, CGLLS, DG Trésor, DB)

C - Une baisse de performance alors que l'activité se développe

La CGLLS a mis en place des indicateurs de performance concernant l'activité de garantie. Elle mesure ainsi l'évolution du délai de décision, c'est-à-dire du nombre de jours entre la date de complétude du dossier de demande et la date de la décision d'octroi de garantie.

Tableau n° 11 : évolution du nombre de jours d'instruction par année

Années	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nb de jours	25 jours	31 jours	44 jours	42 jours	52 jours	67 jours

Sources : données CGLSS 2018 pour Cour des comptes

En 2017 le délai moyen d'instruction s'est dégradé (67 jours) en raison de la très forte hausse du nombre de dossiers (390 instruits en 2017 contre 236 en 2016), liée à la mise en place du nouveau prêt PHBB, mais également à l'absence de signature de décisions du 1^{er} novembre au 20 décembre 2017, due principalement à la publication tardive de l'arrêté de renouvellement du détachement de la directrice générale. La CGLLS s'est fixé pour objectif de revenir en deçà de 60 jours en 2018. Par ailleurs le nombre de décisions rendues dans un délai supérieur à 60 jours a presque doublé par rapport à 2013. L'objectif pour 2018 est de revenir en deçà de 30 % de dossiers dépassant 60 jours.

Tableau n° 12 : évolution du pourcentage des dossiers de garantie dont l'instruction dépasse les 60 jours

Années	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valeurs	3,24%	3,79%	21,93%	8,94%	27,54%	50,51%

Sources : données CGLSS 2018 pour Cour des comptes

L'activité de garantie de la CGLLS a sensiblement augmenté en 2016 et surtout en 2017 et ce essentiellement, depuis l'émission des PHBB. Au cours de l'exercice 2017, la CGLLS a garanti 40 % des PHBB octroyés par la Caisse des dépôts, un pourcentage sans commune mesure avec celui des prêts ordinaires. Ainsi, 369 opérations ont été garanties pour un montant total de 655,3 M€ dont 353 M€ pour les seuls PHBB, soit une augmentation de 56 % du nombre de dossiers et de 300 % en montant garanti en un an. C'est le niveau d'activité le plus élevé depuis la création de la CGLLS, tant en nombre de dossiers qu'en montant.

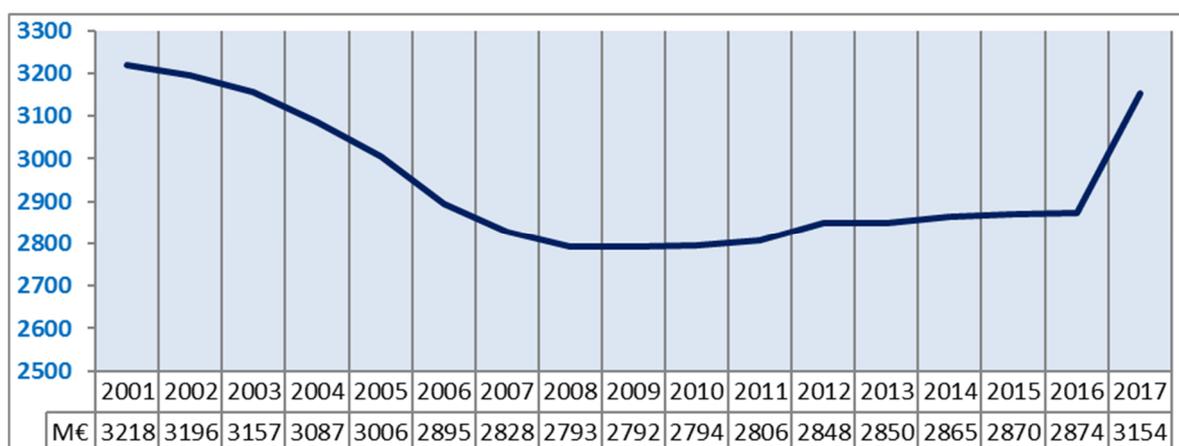
Or, les indicateurs montrent que la performance de la CGLLS a diminué avec l'afflux des demandes de dossiers de garantie essentiellement depuis 2016, ce que la CGLLS explique par une diminution des ressources humaines (1 ETPT en moins). Pour les instruire, la Caisse s'appuie sur la Caisse des dépôts puisqu'elle ne dispose pas des ressources suffisantes en interne.

Les mesures compensatoires pourraient augmenter les charges de la direction des garanties avec l'allongement de la maturité de la dette des OLS et l'émission des PHB 2.0 en 2019 (Cf *infra*). Des moyens supplémentaires pourraient être attribués au service des garanties pour restaurer la performance du service et mettre en œuvre les réformes récentes.

II - Les réformes en cours : un effet encore incertain mais probablement limité sur l'activité de garantie

A - Après une longue période de relative stabilité, une hausse due aux PHBB de première génération

Graphique n° 1 : évolution de l'encours total garanti depuis 2001



Source : CGLLS pour Cour des comptes

Entre 2000 et 2010, les montants garantis par la CGLLS ont diminué de 14 %. À partir de 2011, l'encours des prêts garantis a connu une légère augmentation, résultant d'un regain d'activité. Le nombre de dossiers a été de 300 en 2015 contre 114 en 2005. En revanche, au 31 décembre 2017, l'encours total des prêts de la Caisse des dépôts garantis par la CGLLS a augmenté nettement puisqu'elles ont représenté 655 M€ et ce principalement en raison des prêts de haut de bilan bonifiés au profit de 154 bailleurs sociaux.

Tableau n° 13 : évolution de l'encours et de la part du montant annuel garanti depuis 2005 jusqu'en juin 2018 en M€

Année	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	juin-18
Encours de garantie en cumulé	3 005 602	2 789 680	2 847 900	2 849 500	2 864 500	2 807 100	2 874 000	3 154 000	0
Montant annuel de garantie	87 000	219 000	194 000	202 000	254 000	259 000	163 000	655 000	248 000
Part du montant annuel dans l'encours total	2,89%	7,85%	6,81%	7,09%	8,87%	9,23%	5,67%	20,77%	

Source : Cour des comptes, données CGLLS

1 - La hausse des garanties octroyées est principalement due aux PHBB

La première enveloppe de prêts de haut de bilan bonifiés, conçue en 2016, a été distribuée à partir du printemps 2017. Il s'agit de prêts financés par la Caisse des dépôts assortis d'un différé d'amortissement pendant les 20 premières années et d'une prise en charge par Action

logement²⁶ des intérêts sur cette période. Au 31 décembre 2017, l'encours global garanti par la CGLLS s'élevait à 3 154 M€ (soit près de 10 % de hausse en un an : +280 M€) cet encours dépassant ainsi les 3 Md€, soit à peu près son niveau de 2001. A la fin du 1^{er} semestre 2018, 162 dossiers avaient obtenu une garantie et 83 dossiers étaient en cours d'instruction, pour un montant de 164 M€. Au 30 juin 2018, les signatures au titre de la première tranche de PHBB étaient de 858,3 M€.

Tableau n° 14 : nombre de dossiers et de lots financés entre 2015 et juin 2018

	2015	2016	2017	juin-18
Garanties accordées (en M€)	259,279	163,471	655,267	247,794
<i>Dont PHBB</i>	0	0	353,082	127,331
<i>PHBB p/r ensemble garanti</i>	0	0	53,88%	51,39%
Nombre de dossiers	300	237	369	162
<i>Dont PHBB</i>	0	0	97	23
<i>PHBB p/r ensemble garanti</i>	0	0	26,29%	14,20%
Nombre de lots financés (hors PHBB)	9 600	5 000	7 500	3 236
Nombre d'organismes garantis	98	79	154	77
<i>Dont PHBB</i>	0	0	97	31
<i>PHBB p/r ensemble garanti</i>	0	0	62,99%	40,26%

Source : CGLLS pour Cour des comptes

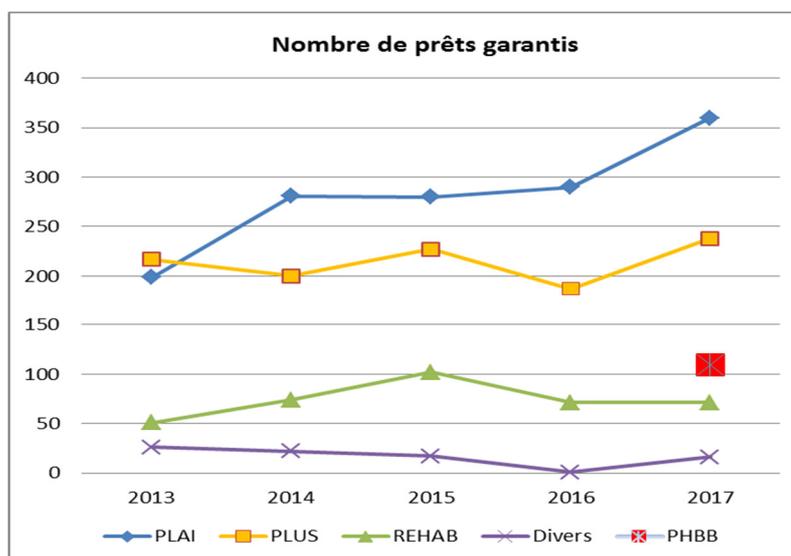
L'augmentation très soutenue de l'activité s'explique dès 2016 par l'émission des PHBB, les garanties « classiques » restant au même niveau, entre 270 et 300 dossiers par an.

La garantie des PHBB étant par nature plus difficile à obtenir auprès des collectivités locales qui ne disposaient pas d'un droit de réservation, la CGLLS a été saisie pour près de 40 % des PHBB émis en 2017. En 2017, les garanties accordées ont contribué à la construction, l'acquisition-amélioration et la réhabilitation de près de 7 500 logements sachant qu'il n'a pas été tenu compte pour les PHBB des logements additionnels financés en développement et en rénovation énergétiques. Les garanties PHBB ont représenté près de 54 % des garanties CGLLS en 2017.

2 - La hausse des autres prêts garantis par la CGLLS, hors PHBB

Hors PHBB, la CGLLS garantit désormais autant de PLAI que de PLUS. Les garanties des prêts très sociaux (PLAI uniquement) dépassent désormais en montant celles des prêts sociaux PLUS comme l'illustre le graphique ci-dessous. Depuis 2017, les prêts très sociaux PLAI sont les plus représentés parmi les prêts garantis.

²⁶ Action Logement gère paritairement la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), versée par toutes les entreprises du secteur privé d'au moins 20 salariés (source : www.actionlogement.fr).

Graphique n° 2 : –évolution et typologie du nombre de prêts garantis par la CGLLS

Source : CGLLS, 2018

3 - Les OLS qui sollicitent le plus la CGLLS sont les ESH (SA d'HLM), y compris pour les PHBB

Jusqu'en 2015, l'activité de garantie était principalement sollicitée par les ESH et les SEM. La CGLLS garantissait environ 3 % de l'encours de prêts total détenu par les ESH auprès de la Caisse des dépôts contre 1 % de celui des OPH. Cette tendance s'est maintenue en 2016 et 2017. En 2017, 114 SA d'HLM ont sollicité la CGLLS en garantie (dont 43 sur des PHBB uniquement, soit 71 sur des prêts « classiques »), contre 56 en 2016 et 65 en 2015.

Tableau n° 15 : garanties accordées par famille d'organismes (flux annuel)

Famille d'organismes	2015				2016				2017			
	nbre OLS	Garanties accordées			nbre OLS	Garanties accordées			nbre OLS	Garanties accordées		
		nbre	montant	%		nbre	montant	%		nbre	montant	%
OPH	18	55	43 352	16,7%	14	33	18 223	11,1%	15	44	31 977	4,9%
SA d'HLM	65	212	173 513	66,9%	56	181	127 713	78,1%	114	266	512 324	78,2%
SA Coopératives HLM	4	7	6 580	2,5%	3	8	9 015	5,5%	5	15	31 692	4,8%
Total organismes HLM	87	274	223 445	86,2%	73	222	154 951	94,8%	134	325	575 993	87,9%
Total SEM	5	15	32 097	12,4%	3	9	7 848	4,8%	9	27	72 406	11,0%
Total organismes agréés MOI	6	11	3 737	1,4%	3	6	672	0,4%	11	17	6 868	1,0%
Total des familles	98	300	259 279	100%	79	237	163 471	100%	154	369	655 267	100%

en milliers d'euros

Source : CGLLS pour Cour des comptes

Les SA d'HLM ont le plus sollicité la CGLLS pour obtenir la garantie des PHBB (à plus de 90 % en montant et à 83 % en nombre). La répartition des garanties octroyées par région montre le lien entre difficultés sociales et urbaines et sollicitation de la garantie CGLLS.

- La région Île-de-France reste la région nécessitant le plus l'intervention en garantie de la CGLLS et ce dans des proportions encore plus importantes : un peu plus du tiers des garanties accordées en 2017, contre 20 % à 25 % les années précédentes.
- La région Hauts-de-France est en seconde position, avec un peu plus de 15 % des garanties accordées ce qui demeure très stable par rapport aux années précédentes.
- Viennent ensuite les régions ultramarines et principalement Mayotte qui à elle seule concentre près de 14 % des garanties accordées en 2017.

B - Un impact modéré des mesures compensatoires de la RLS

Les mesures compensatoires de la RLS et de la loi ELAN étant en cours de mise en œuvre, leur impact est pour le moment marginal pour l'activité de garantie de la CGLLS mais nécessaire pour limiter les effets de la RLS sur la capacité d'investissement des organismes.

1 - La mesure compensatoire d'allongement des prêts n'aura qu'un faible impact à court terme sur la CGLLS

L'allongement de 5 à 10 ans de la maturité de leur dette pour les organismes qui en font la demande - à hauteur de 30 Md€ - a fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt lancé à partir du 15 février 2018. Cet appel a été ouvert pour une durée de trois mois aux bailleurs sociaux soumis à la RLS et avec une date d'effet de la mesure fixée au 1^{er} juillet pour tous les prêts allongés dans ce cadre. La Caisse des dépôts a communiqué à chaque bailleur la liste des prêts éligibles à ce dispositif. Ces prêts qui doivent présenter une durée résiduelle se situant entre trois et 30 ans, sont des prêts indexés sur le livret A au taux supérieur ou égal au « Livret A + 60 points de base ». La Caisse des dépôts a fait état, en septembre 2018, d'une souscription par les bailleurs sociaux à hauteur de 16 Md€ sur 30 Md€ éligibles.

Cette mesure compensatoire concerne 2 840 prêts garantis par la CGLLS, pour un encours de 884 M€ au profit de 328 organismes. Elle ne modifiera pas le volume d'activité puisque la garantie octroyée par la CGLLS pour le remboursement des emprunts qui feront l'objet d'un réaménagement visé par le plan de la Caisse des dépôts est prorogée de plein droit (délibération du conseil d'administration de la CGLLS du 30 mai 2018)²⁷. La CGLLS qui ne percevra aucune commission au titre de la prorogation de cette garantie reste engagée à première demande en cas de défaillance de l'organisme emprunteur.

S'agissant des prêts non garantis par la CGLLS et pour lesquels les OLS n'obtiendraient pas d'accord de prolongation des collectivités locales, la CGLLS pourrait être saisie en application du principe de subsidiarité. Il n'est pas possible d'évaluer actuellement l'ampleur des refus potentiels des collectivités locales. Si tel était le cas, chaque refus devrait faire l'objet d'une demande et son traitement augmenterait les besoins en ressources de la direction des garanties.

²⁷ Cf. délibération n°2018-10 du conseil d'administration de la CGLLS daté du 30 mai 2018 relative à la prorogation de la garantie de la CGLLS dans le cadre du réaménagement de la dette auprès de la Caisse des dépôts prévue par le plan logement.

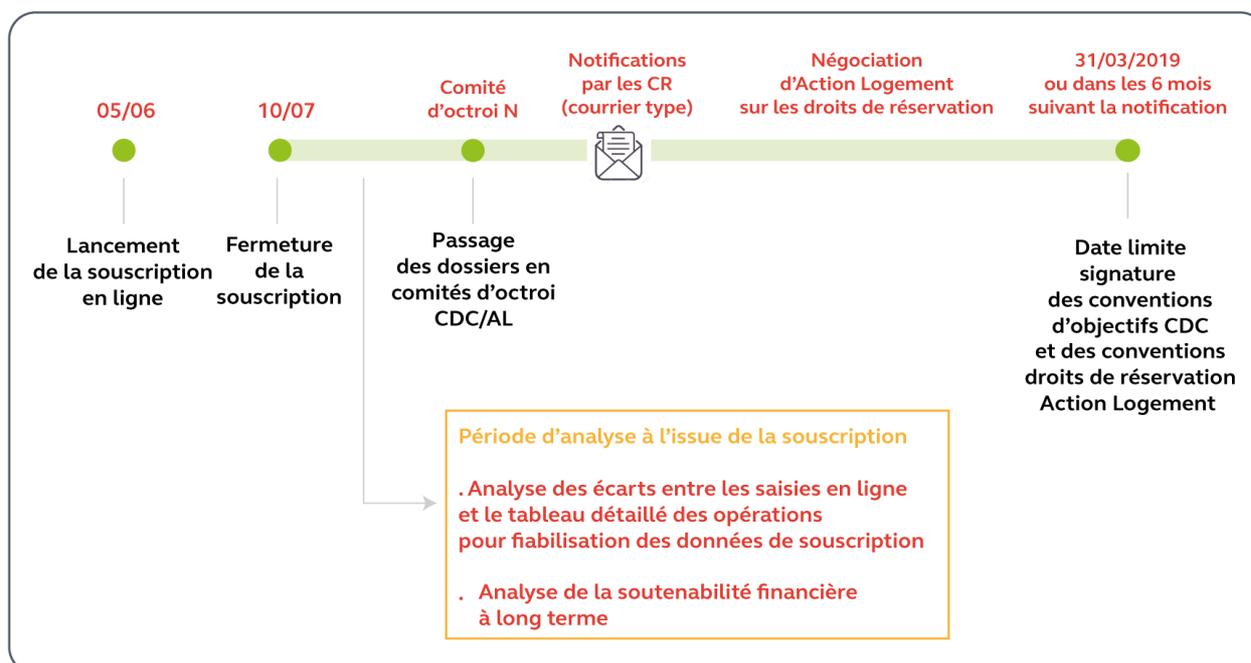
2 - L'émission des PHB 2.0, autre mesure compensatoire, est en cours, ses effets sur l'activité de garantie ne se feront pas sentir avant 2020

La diminution de la capacité d'autofinancement des OLS doit être compensée par une seconde génération de prêts de haut de bilan bonifiés de 2 Md€, les PHB 2.0, dont une convention tripartite État/CDC/Action logement, signée le 5 juin 2018, a fixé les modalités. Les OLS pouvaient donc bénéficier à nouveau d'un financement assimilable à des quasi fonds propres jusqu'au 10 juillet 2018.

Cette enveloppe vise à soutenir la production neuve de logements sociaux à hauteur d'environ 80 % (dont 15 % ciblés pour le logement des jeunes et 30 M€ dédiés à la maîtrise d'ouvrage d'insertion), et leur réhabilitation à hauteur d'environ 20 %. Elle sera réservée aux bailleurs et aux groupes impliqués dans un projet de restructuration ou ayant déjà les caractéristiques visées par la restructuration du secteur contenue dans la loi ELAN.

Le bilan de la première tranche de PHB 2.0 est conforme aux attentes : au 5 septembre 2018, 700 M€ ont été empruntés pour financer la construction et la réhabilitation de 107 000 logements. Deux autres tranches seront mises à disposition pour un montant de 700 M€ en 2019 et 600 M€ en 2020. Le calendrier prévu pour les PHB 2.0 montre que les perspectives d'analyse de l'impact des mesures compensatoires de la RLS sont lointaines et ne pourront être formulées avant 2020.

Schéma n° 1 : calendrier prévisionnel de mise en œuvre des PHB 2.0



Source : CDC pour Cour des comptes

À ce stade, la CGLLS n'a pas été informée directement ni officiellement du contenu des produits financiers ni des effets que l'émission de ces PHB 2.0 pouvaient produire en terme de sollicitation de sa garantie. Les conditions de distribution de ces prêts n'ont pas fait l'objet d'une note ni d'une concertation entre la Caisse des dépôts, la CGLLS et la direction générale

du trésor. Il serait utile d'améliorer la consultation de la CGLLS en amont de l'émission de nouveaux produits financiers ouverts à sa garantie. La CGLLS pourrait donc être utilement consultée par la DG Trésor préalablement à l'émission, par la Caisse des dépôts, de nouveaux produits financiers destinés aux organismes de logement social.

À ce stade, l'impact de l'émission des PHB 2.0 sur la CGLLS n'est pas mesurable, mais la direction de l'établissement souligne que ces prêts sont alloués par opération, ouvrant la possibilité de réservations pour les collectivités appelées en garantie. De ce fait, elle estime probable le retour à une proportion de recours à la garantie de la CGLLS de 3 % à 5 %, niveau traditionnellement observé avant les PHBB de première génération.

3 - L'enveloppe de prêts bonifiés pourrait inciter les OLS à investir dans la rénovation thermique

Le seul impact que la bonification pourrait avoir serait une augmentation de l'activité du service des garanties de la CGLLS. Si une forte augmentation du nombre de réhabilitations réalisées devait être constatée, en raison d'un taux de financement avantageux, une augmentation « mécanique » des saisines en garantie pourrait en découler selon les estimations de la CGLLS.

Sachant qu'elle intervient en garantie en moyenne pour environ 3 % des prêts décaissés par la Caisse des dépôts, la CGLLS pourrait enregistrer une augmentation des garanties sur les réhabilitations de 90 M€ (3 % de 3 Md€), étalés sur plusieurs années. Sur trois ans, 30 M€ de garanties supplémentaires par an représenteraient une augmentation d'environ 10 % des garanties « classiques » chaque année (hors PHBB).

Une augmentation des saisines accroîtrait l'activité du service garantie. Les dossiers de réhabilitation étant de plus faibles montants, ils seront beaucoup plus nombreux que les PHBB ce qui ne devrait pas poser de difficulté en matière de ratio de solvabilité.

La RLS n'a donc pas encore eu d'impact direct sur l'activité de garantie. Un effet serait possible si les collectivités locales refusaient d'octroyer leur garantie dans le dispositif de rallongement de la dette mais il est encore trop tôt pour le constater. Un premier bilan du PHBB est en cours d'élaboration par la Caisse des dépôts, mais aucun bilan n'a été réalisé pour les PHB2.0.

III - Le respect des normes prudentielles : ajuster les besoins en fonds propres aux réformes en cours

La CGLLS a le statut de « société de financement ». Soumise aux règles et obligations du code monétaire et financier, elle relève du contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Jusqu'en 2015, parmi les règles prudentielles applicables à la CGLLS, figurait un ratio « de solvabilité » (qui n'était pas très contraignant pour la CGLLS) et le ratio « grands risques », qui imposait un niveau substantiel de fonds propres et limitait les capacités d'action de la Caisse au titre de sa mission de garantie.

A - Une solvabilité confortable aux regard des normes prudentielles

La France a transposé la directive européenne « Fonds propres réglementaires » faisant application des recommandations dites Bâle II par l'arrêté ministériel du 20 février 2007 qui définit précisément les nouvelles modalités de calcul du ratio de solvabilité. La CGLLS a développé un logiciel afin de calculer son besoin global en fonds propres. Cette application permet d'apprécier de façon rapide et automatisée la couverture des risques selon la norme Bâle II. Les risques pondérés sont :

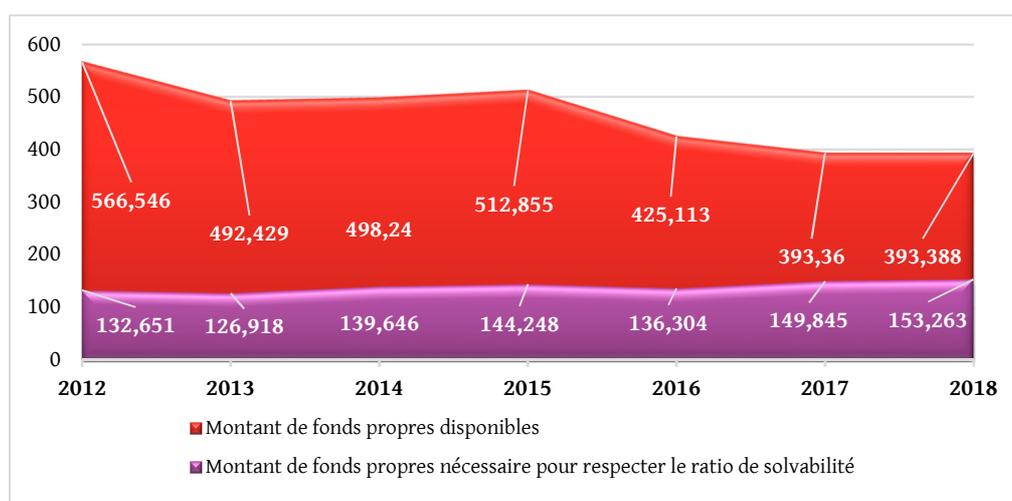
- le risque de crédit (risque relatif aux prêts et aux garanties octroyés, ainsi que les soldes bancaires) ;
- le risque de marché, qui regroupe les opérations relatives au portefeuille de négociation. Ce risque n'existait plus en 2009 pour la CGLLS. En effet, la composition du portefeuille titres (titres de placement) avait permis depuis 2008 de le reclasser en risque de crédit dans la norme Bâle II - contrairement à Bâle I ;
- le risque opérationnel, qui est calculé forfaitairement selon une moyenne des produits bancaires des trois derniers exercices.

Le principal risque que doit couvrir la CGLLS est le risque de crédit.

Le ratio de solvabilité s'obtient en divisant le montant total des fonds propres (toutes catégories confondues) par les montants d'exposition pondérés en risque. Jusqu'à la fin 2015, ce ratio devait être au moins égal à 8%. Pour 2017, il doit être de 9,25 % et pour 2018, de 9,875 %.

Les exigences de fonds propres varient en fonction de la typologie des risques présentés par les actifs, et en fonction du degré d'exposition à ces risques. Au cours de la période 2012-2015, le montant de fonds propres disponibles était très au-delà des contraintes du ratio de solvabilité, la CGLLS présentant systématiquement un ratio de solvabilité supérieur à 20 %. Sur la période 2015-2018, le montant de fonds propres disponibles est resté bien supérieur aux exigences du seul ratio de solvabilité.

Graphique n° 3 : évolution des montants de fonds propres



Source : Cour des comptes, à partir des documents Excel « Bâle II et III » de la CGLLS

Selon les dernières estimations effectuées par la CGLLS, le montant de fonds propres disponibles nécessaires au respect du ratio de solvabilité était de 149 M€ à la clôture de l'exercice 2017, soit près de trois fois moins que le montant de fonds propres immobilisés au 31 décembre 2016 (425 M€, c'est-à-dire le montant des fonds propres après imputation du résultat)

B - Une analyse des « grands risques » spécifique au secteur ayant justifié une dérogation

Le tableau suivant rassemble les rares cas d'appel en garantie à la suite de la défaillance de l'emprunteur entre 2001 et 2017 : lorsque la CGLLS est appelée en garantie, elle se substitue au bailleur et ce dernier devient alors son débiteur.

Tableau n° 16 : évolution des appels en garantie

Mise en jeu du fonds de garantie pour la période 2001 à 2017

Organisme	Montant appelé en garantie				Montant versé par la CGLLS	Recouvrement	Perte sur créance irrécouvrable	Solde dû	Observation
	2001 à 2009	2010 à 2015	2016	2017					
SEMDO	397 435				397 435	92 265	305 170	0	Délib. n°2015-08 du 06/05/2015
SEM LES OUTARIS	100 252				100 252	100 252	0	0	
PACT-ARIM	10 397				10 397	10 397	0	0	
Association Soundiata N ^{lle}	32 119				32 119	32 119	0	0	
Association Escalé	226 875				226 875	226 875	0	0	
SOHLAM			11 587	11 960	23 547	0	0	23 547	Procédure de sauvegarde en cours
TOTAL	767 078	0	11 587	11 960	790 625	461 908	305 170	23 547	

Appels en garantie antérieurs à 2001 repris par la CGLLS

Organisme	Montant appelé en garantie			Montant versé par la CGLS	Recouvrement	Perte sur créance irrécouvrable	Solde dû	Observation
	1995 à 1997	1998	1999					
SEM Beausoleil	0	237 677	124 223	361 900	288 868	0	73 032	Procédure de liquidation judiciaire en cours
SODAVE	704 704	44 921	9 163	758 789	344 835	413 954		Délibération n°2011-18 du 12/10/2011
SEMVA	0	267 890	0	267 890	34 981	232 909		Délibération n°2011-17 du 12/10/2011
TOTAL	704 704	550 489	133 387	1 388 579	668 685	646 863	73 032	

Total des appels en garantie fin 2017

96 579 €
(23 547 € + 73 032 €)

Ce montant est provisionné à 100% en créances douteuses.

Source : Cour des comptes, après validation par la direction financière et comptable de la CGLLS

Alors que l'établissement n'avait déploré aucun sinistre entre 2009 et 2015, au cours de la période 2016-2017, un seul organisme (le dernier du premier tableau ci-dessus) n'a pu honorer le remboursement de son prêt auprès de la Caisse des dépôts. La CGLLS a donc été appelée à se substituer, pour un montant total limité à 11 587 € pour 2016 et à 11 960 € pour 2017, cet organisme devenant débiteur auprès de la CGLLS.

Depuis la création de la CGLS en 1986, 767 000 € ont été appelés et versés, concernant cinq organismes (2 SEM et 3 MOI). La CGLLS a pu recouvrer 462 000 € sur ces bailleurs sociaux défaillants, soit une seule perte finale sur un seul organisme, la SEMDO, de 305 000 €. Cette très faible sinistralité peut, pour partie, être mise au crédit de l'action de prévention et d'aides aux bailleurs en difficulté de la CGLLS. Ainsi, le recouvrement de la dette d'un organisme, emprunteur défaillant, a été facilitée par son entrée en procédure d'aide. **Ces montants, tant en flux qu'en stock, sont infimes par rapport au montant des garanties nouvelles accordées chaque année par la CGLLS ou par rapport à l'encours total des garanties accordées.**

L'allègement des exigences prudentielles a donc été logique au regard des « grands risques » avec des conséquences financières importantes pour la CGLLS. Le respect du ratio « grands risques » est destiné à limiter les risques d'une concentration trop forte des garanties sur des entités relevant d'un même groupe. La CGLLS doit respecter à ce titre deux procédures :

- d'une part, la déclaration à l'ACPR des engagements de garanties bruts accordés à un même groupe lorsqu'ils dépassent 10 % de ses fonds propres : en 2016, ce montant était d'environ 41 M€ ;
- d'autre part, le respect d'un plafond d'engagement de garanties au profit du même groupe, dit « plafond grands risques », fixé à 25 % de ses fonds propres disponibles. Le « plafond grand risque » est un plafond évolutif, puisqu'il est fonction du montant de fonds propres disponibles constatés par les commissaires aux comptes sur l'exercice N-1. Or la CGLLS s'était dotée, en interne, d'un plafond plus restrictif que le ratio prudentiel, fixé à 120 M€ par délibération du conseil d'administration du 11 avril 2012.

La concentration des acteurs du logement social français au sein de grands groupes de sociétés anonymes a conduit à ce que le plafond « grand risque » de 120 M€ risquait d'être atteint pour plusieurs entités, notamment les groupes Caisse des dépôts/SNI, Solendi et Logement français. La Caisse a donc bénéficié d'une dérogation relative aux grands risques depuis un arrêté du 27 juillet 2015. Les garanties accordées par la CGLLS à la Caisse des dépôts sont désormais exemptées en totalité pour le calcul de la valeur d'exposition aux grands risques (paragraphe 1 de l'article 395 du règlement UE n°575/2013).

À l'heure actuelle, les expositions au risque de la CGLLS relevant de l'arrêté du 27 juillet 2015 sont exclues de l'assiette des « grands risques », seules les contraintes du ratio de solvabilité s'imposant.

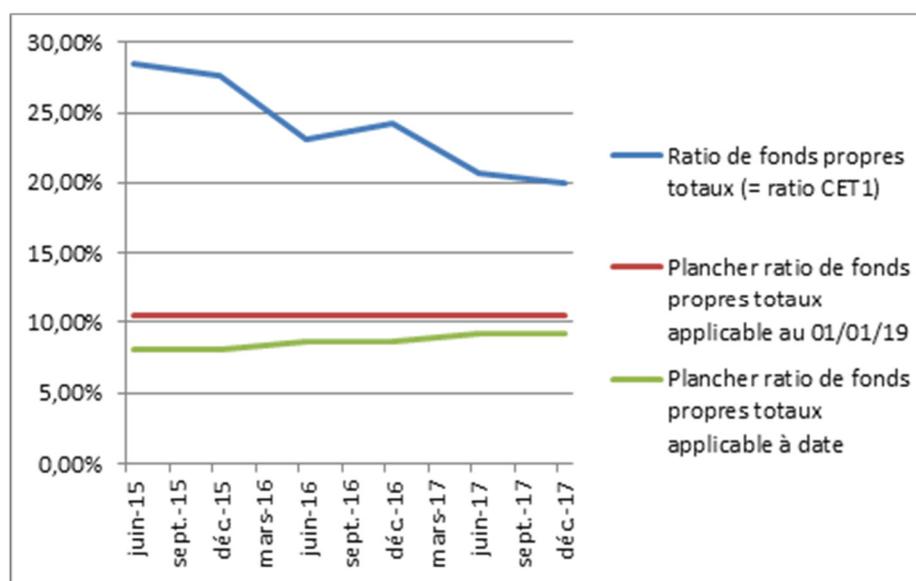
C - Un besoin en fonds propres à réévaluer sur la base d'hypothèses de dégradation moins pessimistes

Le ratio de solvabilité s'obtient en divisant le montant total des fonds propres (toutes catégories confondues) par les montants d'exposition pondérés en risque, justifiés par la cotation de l'emprunteur. Il était de 9,25 % en 2017 et de 9,875 % en 2018. Il devra atteindre 10,5 % en 2019 lors de l'entrée en vigueur des règles prudentielles dites de Bâle III.

1 - L'impact de la RLS sur les besoins en fonds propres de la CGLLS reste incertain

Le ratio de solvabilité de la CGLLS baisse depuis la mi 2015.

Graphique n° 4 : évolution du ratio de solvabilité de la CGLLS depuis 2015



Source : ACPR pour Cour des comptes

La diminution de ce ratio est liée principalement à la baisse des fonds propres de la Caisse (-24,7 % entre juin 2015 et décembre 2017), et non à la hausse de ses actifs pondérés en risque (+6,9 % entre juin 2015 et décembre 2017). Elle résulte des seuls « prélèvements de fonds propres » réalisés en 2016 et 2017 par l'État, prévus par les lois de finances 2016 et 2017 (100 M€ en 2016, 50 M€ en 2017), alors que le résultat net de la CGLLS pour ces deux exercices était positif (+15 M€ en 2016, +18 M€ en 2017).

Pour autant, la hausse des garanties accordées a eu pour effet d'augmenter le besoin en fonds propres. En effet, l'augmentation des garanties liées aux PHBB a dégradé le ratio de solvabilité qui est passé de 24,95 % fin 2016 à 21 % fin 2017 et accru les besoins en fonds propres qui étaient de 148,9 M€ à la fin de l'exercice 2017. Néanmoins, avec un ratio de solvabilité à 21 % à la fin 2017, la situation de solvabilité de la CGLLS apparaît confortable vis-à-vis des exigences réglementaires selon lesquelles le ratio de solvabilité, à fin 2017, doit être de 9,25%.

À partir du 1^{er} janvier 2019, le ratio de solvabilité minimal exigible s'élèvera à 10,5 % et à compter du 1^{er} juillet 2019, suite à l'entrée en vigueur de la décision du Haut conseil de stabilité financière (HCSF) n°D-HCSF-2018-3 du 29 juin 2018, ce ratio minimal exigible sera augmenté d'un taux de coussin contra-cyclique²⁸ dont la valeur d'un maximum de 0,25 % sera déterminée pour la CGLLS conformément à l'article 140 du règlement CRR (règlement UE n° 575/2013).

²⁸ Le taux de coussin contra-cyclique est une surcharge en fonds propres ayant vocation à s'ajuster dans le temps afin d'augmenter les exigences en fonds propres en période d'accélération du crédit au-delà de sa tendance et à les

La CGLLS a néanmoins réalisé en 2016, comme chaque année, un « stress test » qui combine de façon particulièrement prudente, selon les termes même de l'ACPR, les trois éléments suivants : une dégradation de la qualité de crédit de chaque contrepartie d'un cran, une augmentation des encours de garantie de 1,5 Md€ correspondant à des PHBB et un prélèvement de fonds propres de 50 M€ de la part de l'État (un tel prélèvement a effectivement été effectué début 2017). Selon ce scénario, le ratio de solvabilité tomberait à 9,17 % si la CGLLS garantissait un encours de 1 500 M€ de PHBB. Reprenant les conclusions de la CGLLS, et intégrant dans son analyse l'effet PHBB pour l'année 2016 alors même que les PHBB n'ont été garantis qu'à partir de 2017, le CGEFI, dans son rapport de juin 2018, a considéré que le ratio de 9,17 % issu de cette étude pour 2016 était un signal à prendre en considération. « Une réelle difficulté pourrait survenir en cas de dégradation générale d'un cran de la qualité de signature des emprunteurs pour les années à venir ».

Toutefois, selon l'ACPR, la combinaison des trois critères retenus par la CGLLS pour 2016 était trop sévère, et le mode de calcul de la dégradation de chaque contrepartie d'un cran, trop prudent. Appliquer uniformément à chaque contrepartie une dégradation d'un cran ne semble pas réaliste tant la situation de chacune doit être considérée isolément et en fonction de la situation particulière des emprunteurs.

À la demande de la Cour, en août 2018, la CGLLS a réalisé une étude de l'impact de la RLS sur son niveau de fonds propres. Elle a effectué ce test sur la base des expositions en août 2018 en prenant pour seule hypothèse une dégradation générale de tout le secteur du logement social à travers une baisse de notation des OLS, c'est-à-dire une diminution d'un cran de la cotation Banque de France. Dans ce cadre, le ratio de solvabilité de la CGLLS, soit 21 % à fin 2017, descendrait à 15 % à fin 2018. Il se situerait donc très largement au-dessus des exigences prudentielles à venir, établies à 9,875 jusqu'à fin 2018 puis à plus de 10,50 à partir de début 2019.

En outre, sur les pondérations en risque que la CGLLS doit appliquer aux garanties qu'elle octroie, l'article 111 du règlement (UE) n° 575/2013 (dit « CRR »), et l'annexe I de ce règlement (p. 295), auquel cet article se réfère, précisent les pondérations à appliquer aux éléments de hors bilan, dont font partie les engagements de garantie : a) 100 % pour un élément présentant un risque élevé ; b) 50 % pour un risque moyen ; c) 20 % pour un risque modéré ; d) 0 % pour un risque faible. Il semble que la CGLLS applique essentiellement des pondérations de 50 % et de 100 %, soit, au regard de la réglementation, une anticipation très conservatrice du risque.

La dégradation d'un cran appliquée à chaque contrepartie et l'application d'une pondération du risque par trop pessimiste ne se justifient donc pas. Elles pourraient même surestimer inutilement le risque. Il importe que les pouvoirs publics puissent disposer d'une anticipation réaliste de l'impact prudentiel de la RLS sur la CGLLS.

Il conviendrait donc, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le secteur du logement social, de réaliser une étude de l'impact de la RLS sur la situation de la CGLLS, au regard des exigences prudentielles qui lui sont applicables. Les données attendues sur la situation économique prévisionnelle de chaque OLS, suite à la mise en place de la RLS, pourront être utilement mobilisées à cet effet.

desserrer dans les phases de ralentissement. En France, le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) devra tous les trimestres, à compter de janvier 2016, décider de son niveau sur proposition du gouverneur de la Banque de France.

Cette étude ne peut être réalisée par la seule CGLLS : elle doit être effectuée avec le soutien de la Caisse des dépôts en conformité avec les méthodes de l'ACPR, qui pourra apprécier les pondérations de risque appropriées au secteur du logement social en fonction de la situation de chaque contrepartie.

Recommandation n° 5 : réaliser une étude d'impact de la réduction de loyer de solidarité sur l'activité de garantie de la CGLLS et sur le niveau de fonds propres nécessaires à la couverture des risques encourus à long terme, en s'assurant de la conformité de la méthode avec les normes de l'ACPR (CGLLS, CDC).

2 - La loi ELAN ne devrait pas avoir d'impact sur les ratios prudentiels à court terme

La loi ELAN, adoptée en octobre 2018, vise à favoriser la concentration des organismes de logement social. Cette concentration pourrait conduire à une évolution défavorable des exigences de fonds propres si la CGLS ne bénéficiait pas de l'exonération des normes relatives aux « grands risques ».

Dans la pratique, les regroupements ne devraient pas modifier les facteurs de stabilité du modèle économique du logement social (l'encaissement des loyers est une ressource prévisible et certaine, le risque global de vacance et d'impayés étant assez faible), ni le système de contrôle, de prévention et d'aide au redressement qui vise à rendre quasi impossibles les situations de cessation de paiement. Ils devraient l'améliorer au contraire, par la mutualisation des risques comme des coûts de structure.

Selon la Caisse des dépôts, il n'y a pas à craindre d'impact direct prévisible de la loi ELAN sur les ratios prudentiels sauf à envisager une augmentation des refus de garantie par les collectivités qui estimeraient que les organismes de logement social regroupés sont plus éloignées de leur territoire. Cette incertitude justifie un suivi particulier des motifs de refus de garantie, qui fait l'objet de la recommandation n° 5.

CONCLUSION

La CGLLS facilite la production du logement locatif social en apportant sa garantie aux emprunts contractés par les bailleurs en cas de refus des collectivités territoriales. Il s'agit d'une garantie subsidiaire, mais indispensable. Elle a permis de débloquer, en 2017, 655 M€ pour 154 emprunteurs contre 163 M€ pour 79 emprunteurs en 2016. En stock, 10 800 prêts sont garantis par la CGLLS au profit de 481 organismes fin 2017.

Si le ratio de solvabilité de la CGLLS diminue depuis 2015, les perspectives pour 2018, y compris en intégrant l'impact de la RLS, ne sont pas inquiétantes : selon les projections prudentielles les plus prudentes, le ratio de solvabilité de la CGLLS, estimé à 15,2 % à la fin de 2018, se situe très au-dessus du minimum exigé par la réglementation prudentielle actuelle et à venir (10,5 % en 2019).

La stabilité de la CGLLS dans sa mission de garantie et de sécurisation du financement du logement social semble donc assurée à court et moyen terme. Une analyse prospective prudentielle à plus longue échéance permettrait néanmoins de compléter utilement les données disponibles.

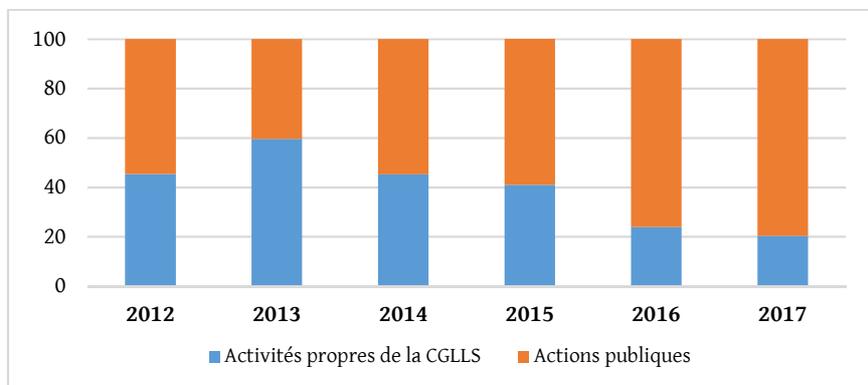
Chapitre III

Le financement de la politique du logement : un rôle croissant pour la CGLLS de collecte des contributions du secteur

Les missions initiales de la CGLLS, présentées précédemment, ont été complétées, dans une logique sans doute excessive de diversification, par des attributions supplémentaires que l'on peut regrouper en trois catégories : une mobilisation de la capacité de financement du secteur HLM au service des programmes nationaux d'investissement dans le logement social ; le soutien à des bailleurs sociaux impliqués dans l'animation de la politique du logement ; la gestion sous mandat ou le financement de dispositifs d'intérêt commun.

Ces missions complémentaires donnent une interprétation très extensive du principe de spécialité de l'établissement public. Elles ont en commun d'utiliser la Caisse comme le canal de financement d'actions publiques diversifiées par les organismes de logement social. Cela s'inscrit dans le cadre de diverses dispositions législatives définissant notamment l'objet de l'intervention financière à couvrir par leurs cotisations. Le poids de ces actions publiques, éloignées des missions initiales, est devenu prédominant dans le total des charges de la CGLLS comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 5 : évolution du poids comparé, en pourcentage de charges, du financement par la CGLLS de ses activités propres et de la politique du logement*



Source : Cour des comptes à partir des comptes annuels de la CGLLS

* Le financement de la politique du logement recouvre les versements effectués par la CGLLS à l'USH, aux ADIL, aux associations de locataires, au GIP SNE, au FNAP et à l'ANRU.

I - L'investissement dans le logement social : une contribution du secteur en forte hausse

La CGLLS soutient l'investissement dans le logement social en finançant deux autres établissements publics, l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) d'une part, le fonds national d'aide à la pierre (FNAP) d'autre part. En 2017, ces deux établissements ont reçu à eux seuls 300 M€ des 321,5 M€ consacrés par la CGLLS au financement d'actions publiques.

A - Un versement à l'ANRU stable depuis 2010, multiplié par six à partir de 2019

Depuis 2004, année de lancement du programme national de rénovation urbaine (PNRU), la CGLLS verse une fraction de ses recettes à l'ANRU. Le pourcentage reversé avait fait l'objet d'arbitrages annuels qui avaient stabilisé à 30 M€ la contribution à compter de 2010.

L'article 224 de la loi de finances pour 2019 prévoit une augmentation significative de cette contribution à compter de l'exercice 2019. Elle passera ainsi à 184 M€ par an de 2019 à 2031, correspondant aux 2 Md€ de participation des bailleurs sociaux à l'effort de doublement du nouveau programme national de renouvellement urbain (qui passe de 5 à 10 Md€). Il est ainsi prévu que le financement de la CGLLS pour la rénovation urbaine soit multiplié par six.

B - Un triplement de la contribution de la CGLLS aux aides à la pierre depuis 2015

1 - La création du FNAP en 2016 a permis de clarifier et de simplifier le travail de gestion de la CGLLS en fusionnant deux fonds finançant des aides à la pierre

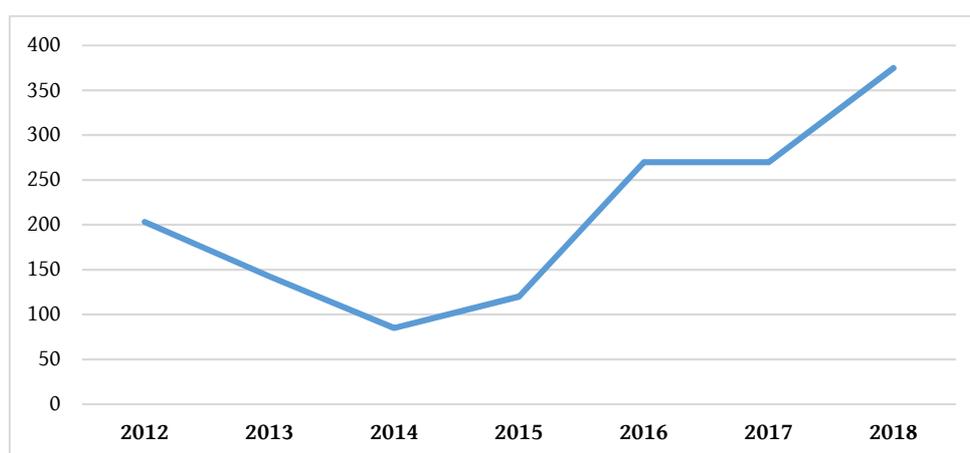
Institué par décret du 1^{er} juillet 2016, le Fonds national d'aide à la pierre (FNAP) est un établissement public qui a fusionné deux fonds sans personnalité morale gérés jusqu'alors par la CGLLS : un ancien Fonds de péréquation et le Fonds national de développement de l'offre de logement très social (FNDOLLTS).

Si la création du FNAP a permis à la Caisse de limiter son rôle de gestion au versement d'une partie de ses recettes au FNAP, la directrice financière de la CGLLS assure toutefois la mission d'agent comptable du FNAP.

2 - Une nouvelle augmentation prévue de la contribution au FNAP de plus d'un tiers entre 2017 et 2018

En 2016, la contribution de la CGLLS aux aides à la pierre a plus que doublé par rapport à 2015 atteignant 270 M€. En 2017, le niveau de financement est resté identique (270 M€), avant d'enregistrer une nouvelle hausse importante en 2018. En effet, la loi de finances pour 2018 a augmenté de plus d'un tiers la contribution, portant l'effort des bailleurs sociaux à travers leur cotisation à la CGLLS, à hauteur de 375 M€ par an à compter de 2018. L'augmentation significative des recettes versées au FNAP a eu une incidence forte sur la hausse de la cotisation de la CGLLS.

Graphique n° 6 : évolution des versements de la CGLLS au fonds de péréquation jusqu'au 31 août 2016 puis au FNAP



Source : Cour des comptes, à partir des comptes annuels

II - L'animation de la politique du logement : des subventions de la CGLLS qui excèdent parfois son périmètre de compétences

La CGLLS se voit assigner par la loi de soutenir divers organismes d'intérêt général qui concourent à l'animation de la politique du logement. Son effort budgétaire annuel est stabilisé à hauteur de 13 M€ environ, et il se répartit entre l'USH, les associations de locataires et le réseau des associations départementales d'information sur le logement (ANIL et ADIL)²⁹.

Si ces concours financiers font l'objet de discussions extérieures à la CGLLS, ils donnent toutefois lieu à une délibération de son conseil d'administration qui arrête leur contenu et le montant des versements prévus. Ces aides ne deviennent exécutoires qu'après approbation expresse par les ministres chargés du logement et de l'économie.

Les subventions sont versées sur la base de conventions bilatérales signées entre la CGLLS et l'organisme concerné. Dans ce cadre, la Caisse endosse plus qu'un simple rôle d'exécution budgétaire, elle est amenée à évaluer les contreparties données aux financements versés, ce qui la fait sortir de son périmètre normal d'action.

Tableau n° 17 : évolution des concours à l'Union sociale de l'habitat et aux associations

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
USH	11,33	10,93	10,48	10,48	10,48	10,48
ANIL et ADIL	1,43	1,47	1,49	1,52	1,53	1,56
Associations de locataires	0,98	0,98	1,08	0,98	0,98	1
TOTAL	13,74	13,38	13,05	12,98	12,99	13,04

Source : Cour des comptes, à partir des comptes annuels

A - Dispenser la CGLLS du financement de l'USH

1 - Une évaluation difficile du bon emploi des subventions versées

La Caisse ne dispose pas des moyens nécessaires au contrôle des subventions versées, même si des progrès ont été enregistrés dans les documents et réunions de restitution. La qualité formelle de la restitution faite par l'USH ne dissimule pas qu'un nombre trop important d'objectifs et d'indicateurs existe et que les livrables sont complexes.

²⁹ Les subventions versées aux fédérations d'organismes HLM ne sont pas examinées dans ce chapitre dans la mesure où elles sont destinées au financement de l'autocontrôle, au cœur de la mission historique de la CGLLS. Elles ont été présentées dans le chapitre I *supra*.

Par ailleurs, la CGLLS, opérateur de l'État présidé par un représentant de l'USH, est dans une position délicate pour évaluer les actions menées par l'USH, qu'elles relèvent de l'initiative propre de cette union professionnelle ou des objectifs souscrits avec l'État.

Enfin, le montant de la subvention est négocié uniquement entre l'USH et les tutelles de la CGLLS. Les services de la CGLLS n'interviennent que sur les aspects techniques des modalités et du rythme des versements. Le renouvellement de la convention triennale n'est délibéré que pour la bonne forme par le conseil d'administration de la CGLLS. Si on relève l'abstention des représentants du monde HLM en 2011 pour éviter la critique de conflit d'intérêts, aucune mention d'abstention n'a été faite en 2014 ou en 2016 au moment du vote de l'avenant à la convention 2015-2017 prorogeant celle-ci d'une année. Or les principes et règles sur les conflits d'intérêt auraient dû conduire les représentants du monde HLM, au-delà même de l'abstention, à s'absenter de la salle au moment des discussions et du vote relatif à cette convention triennale.

2 - Un dédoublement inutile de l'effort des adhérents

La contribution des organismes de logement social au fonctionnement de l'USH emprunte deux canaux : d'une part la cotisation facultative qu'ils acquittent directement auprès de leur fédération, et qui comporte une fraction destinée à l'USH et d'autre part le prélèvement obligatoire de la CGLLS sur les OLS, dont une fraction est également reversée à l'Union. Cette construction ne favorise pas un affichage clair du coût total de l'USH pour les organismes.

L'ensemble de ces constats a conduit la Cour à recommander, dans son dernier contrôle de l'USH³⁰, l'abandon de ce financement indirect, en ajustant à due concurrence les prélèvements obligatoires de la CGLLS sur les organismes de logement social. Cette évolution n'interdirait pas le financement par la CGLLS d'actions spécifiques de l'USH entrant directement dans le champ des missions de la Caisse, dans le respect du principe de spécialité des établissements publics.

B - Recentrer les interventions de la CGLLS auprès des associations pour l'information sur le logement et des associations de locataires

1 - Un financement accordé aux ADIL au titre des observatoires des loyers à transférer à l'État

La CGLLS peut aider les ADIL à développer l'information en faveur du logement social. Pour ce faire, la Caisse passe des conventions annuelles avec les ADIL sur la base d'une convention-cadre triennale signée entre la CGLLS et l'ANIL. La convention-cadre dont la dernière couvre la période 2018-2020, définit les modalités d'octroi de concours financiers aux ADIL.

³⁰ Lettre du Président de la Cinquième chambre de la Cour des comptes du 19 juin 2017.

Ces concours financiers sont accordés pour deux types d'actions :

- 1) **Une mission générale d'information du public pour toute question intéressant le logement locatif social.** En 2017, la CGLLS a versé 1,47 M€ au titre de cette mission pour 81 ADIL, y compris interdépartementales. La subvention versée par la CGLLS ne fait pas l'objet de négociation avec les ADIL mais est calculée en fonction d'une formule définie dans la convention-cadre avec l'ANIL.

La convention type entre la CGLLS et les ADIL subordonne dans son article 4 la subvention annuelle à la production par l'ADIL d'un bilan d'activité assez sommaire puisqu'il se limite au dénombrement des consultations portant sur le logement social, si possible ventilé par thème. La synthèse produite par l'ANIL à l'attention de la CGLLS décrit l'activité générale du réseau, sans beaucoup de données intéressant spécifiquement le logement social. Le conseil sur le logement social est marginal dans les ADIL : sur 807 000 consultations en 2017, 70 000 concernaient le logement social, soit 9 % des consultations. Dans certains départements, l'ADIL développe toutefois des partenariats spécifiques avec les bailleurs sociaux.

En tout état de cause, la CGLLS n'est pas en capacité de porter une appréciation sur le travail des ADIL, ni légitime à en tirer des conséquences financières. C'est à la DHUP que revient cette fonction de tutelle sur un réseau d'information qu'elle subventionne directement par ailleurs. C'est à elle que revient le contrôle de performance du réseau, et il vaudrait mieux associer le cofinancement de la CGLLS à celui de l'État dans une convention tripartite dont le suivi serait assuré par la DHUP.

- 2) **Des projets spécifiques développés par des ADIL et concourant aux actions d'observation des loyers.** Pour chaque projet spécifique, la CGLLS verse une subvention additionnelle à l'ADIL concernée d'un montant forfaitaire annuel de 5 000 €. La CGLLS a versé à ce titre 0,1 M€ en 2017, pour 20 ADIL.

Il est étonnant que le prélèvement obligatoire opéré par la CGLLS sur les bailleurs sociaux finance l'observation des loyers. Le niveau des loyers sociaux est parfaitement connu par le fichier national RPLS et le déploiement des observatoires des loyers vise à informer sur les loyers pratiqués dans le parc privé. Les ADIL bénéficiaires³¹ ne sont pas de surcroît situées dans les rares départements où le niveau des loyers privés est une information stratégique pour les bailleurs sociaux parce qu'il tend à concurrencer celui du parc social.

Si ces financements sont de faible ampleur, ils n'en débordent pas moins le cadre légal qui limite le soutien de la CGLLS à l'information sur le logement social. **Le transfert à l'État de la charge du financement accordé aux ADIL par la CGLLS au titre des observatoires des loyers, devrait être réalisé.**

³¹ Bouches-du-Rhône, Var, Hérault, Morbihan, Ille-et-Vilaine, Haut-Rhin.

2 - Un rôle vis-à-vis des associations de locataires et des ADIL à limiter à celui de l'exécution budgétaire des subventions versées

La CGLLS participe également au financement des cinq associations de locataires représentatives qui siègent à la commission nationale de concertation pour leurs activités dans le secteur locatif social (convention triennale 2016-2018).

Le montant annuel de cette contribution n'a pas varié globalement depuis 2011 et se situe autour de 1 M€. La négociation est principalement conduite entre les fédérations syndicales et les ministères de tutelle, le conseil d'administration de la CGLLS se limitant à valider juridiquement les accords préalablement conclus.

Cette situation n'est pas sans conséquence. La CGLLS peine à appliquer les règles qui s'imposent à l'État en matière de subventions versées aux associations. Les conventions définissent des objectifs et posent une obligation de compte-rendu des dépenses effectuées, mais la CGLLS n'a ni la légitimité, ni les moyens de contrôler l'atteinte des objectifs ni la conformité de l'utilisation des fonds.

Ainsi, l'adoption d'une convention tripartite État/CGLLS/bénéficiaire permettrait de clarifier le rôle du ministère du logement en tant que responsable des négociations sur les concours accordés aux associations de locataires, et des contrôles des dépenses qui en découlent. La CGLLS serait cosignataire au seul titre de l'exécution financière à laquelle elle s'engage. Le même formalisme pourrait être adopté pour les ADIL.

III - La gestion de dispositifs d'intérêt commun : des prestations de service de la CGLLS inégalement justifiées

La CGLLS intervient pour le compte de ses cotisants dans le financement du GIP SNE et le recouvrement de la cotisation de l'ANCOLS, ainsi que pour le compte des administrations sociales de l'État dans la gestion du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). Ces interventions confiées par la loi ne comportent que des actes d'exécution.

A - Simplifier les modalités de contribution de la CGLLS au budget du GIP SNE

Prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, le groupement d'intérêt public « GIP SNE » a été créé pour assurer la gestion du système national d'enregistrement des demandes de logement social. Ses dépenses sont couvertes à hauteur de 70% par une contribution de la CGLLS.

Cette dépense annuelle de la Caisse qui s'élevait à 8,5 M€ en 2017, est relativement limitée au regard du montant total de ses charges (403,32 M€ en 2017). Toutefois, sa gestion est complexe car la contribution de la CGLLS consiste à verser un pourcentage du budget du GIP SNE. Cette modalité de financement implique une information en amont et une visibilité sur le montant du budget du GIP SNE qui est particulièrement fluctuant. Or, la CGLLS n'est pas membre des instances du GIP SNE et elle se voit notifier sa contribution sans explication, même quand celle-ci évolue sensiblement comme en 2017, où elle a été portée à 11,5 M€ en prévisionnel au lieu de 5,51 M€ en 2015 et 5,13 M€ en 2016.

B - Transférer au ministère des affaires sociales la gestion du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement

1 - Un fonds géré pour le compte des administrations sociales de l'État qui finance plus de 900 actions conventionnées

Le FNAVDL, fonds sans personnalité morale, a été créé par la loi de finances rectificative pour 2011. Il est alimenté par les astreintes résultant des condamnations prononcées contre l'État dans le cadre du droit au logement opposable. Il est géré par la CGLLS en compte de tiers, et administré par un comité de gestion ad hoc, composé exclusivement de représentants des ministres chargés du logement, de la cohésion sociale et du budget.

Il finance des actions d'accompagnement personnalisé et de gestion locative adaptée en faveur des publics reconnus prioritaires, sur la base de conventions passées avec des associations. Il existe 913 conventions en 2017, pour un montant total de 64,9 M€.

L'ordonnateur principal des dépenses est le ministre chargé du logement. Le comité de gestion arrête chaque année le montant des dépenses autorisées à l'engagement, limitées à la trésorerie non gagée pour prévenir le risque de rupture des paiements, et décline ces autorisations au niveau régional, charge aux services régionaux de l'État d'en assurer la répartition au niveau départemental. Les préfets de département, en tant qu'ordonnateurs secondaires, signent les conventions avec les opérateurs et certifient le service fait.

2 - La gestion du FNAVDL par la CGLLS entraîne une déconnexion entre sa gestion financière et sa gestion opérationnelle

La CGLLS assure l'enregistrement des astreintes liquidées par les tribunaux et mandatées par les services territoriaux de l'État (directions départementales de la cohésion sociale), le suivi des conventions signées avec les associations agréées ou les bailleurs sociaux et enfin le versement des subventions à ces opérateurs.

La déconnexion de la gestion financière et de la gestion opérationnelle de la dépense impose à la CGLLS des échanges fréquents avec les associations locales et les directions départementales de la cohésion sociale, qui ne font pas partie de ses interlocuteurs connus et habituels. Ces difficultés sont renforcées par la multiplication des conventions à suivre, au nombre de 423 en 2014, 556 en 2015, 794 en 2016 et 913 en 2017, soit un doublement en quatre ans.

L'IGAS et le CGEDD ont rendu en novembre 2015 un rapport intitulé *Évaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)*, qui conclut à l'intérêt des actions financées, tout en recommandant la reprise de l'AVDL sur le budget de l'État. En effet, malgré la création du FNAVDL en 2011, le programme 177 a conservé une ligne 0177-12-16 intitulée « Accompagnement vers et dans le logement ». Il conviendrait de regrouper les financements sous le pilotage du responsable de ce programme, et de confier à la chaîne territoriale de l'État, l'exécution de ces dépenses.

Recommandation n° 6 : transférer à la direction générale de la cohésion sociale la gestion du FNAVDL (direction du Budget, DHUP, DGCS).

Cette recommandation s'inscrit dans la même démarche de rationalisation de la gestion et d'optimisation de la politique du logement, que celle portée par le référé de la Cour des comptes relatif à la mise en œuvre de la politique du logement dans les services déconcentrés de l'État³². En effet, celui-ci recommande notamment d'étudier l'unification des politiques de gestion de l'offre et de la demande de logement au sein du même service départemental interministériel de l'État³³.

C - Maintenir le recouvrement de la cotisation de l'ANCOLS, source d'économie de gestion

L'ANCOLS dispose, pour l'accomplissement de ses missions, d'un prélèvement opéré chaque année sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction, et d'une cotisation versée par les organismes de logement social. Cette cotisation est calculée sur la même assiette que celle de la cotisation principale de la CGLLS, à savoir les loyers. Son taux est arrêté au début de chaque année par les ministres chargés du logement, de l'économie et du budget, et ne peut excéder 0,1 %. En 2017, il était fixé à 0,052 % correspondant à un montant total recouvré de l'ordre de 11,6 M€.

Le recouvrement de cette cotisation par la CGLLS permet d'utiliser un canal déjà existant. Le produit est reversé à l'ANCOLS selon un calendrier fixé par les tutelles, sans support conventionnel. La Caisse limite son intervention à un service de collecte. Elle le retrace en compte de tiers et non dans son budget.

CONCLUSION

La CGLLS s'est vu assigner, dans une démarche de diversification pas toujours cohérente, la mission de contribuer au financement de la politique du logement à partir des cotisations acquittées par les organismes de logement social. Si ces missions supplémentaires, toutes définies par la loi, concourent à la régulation de la politique nationale du logement, elles éloignent l'organisme de ses objectifs initiaux comme du respect du principe de spécialité des établissements publics. Le principe, le montant et l'affectation des contributions nécessaires ne sont pas arrêtés au sein de la CGLLS, mais négociés en dehors de son intervention.

Les contributions versées à l'ANRU et surtout au FNAP constituent dorénavant le plus lourd prélèvement, et de loin (405 M€ en 2018, 559 M€ en 2019), sur la capacité contributive des organismes de logement social.

³² Référé du Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre, en date du 31 octobre 2018.

³³ Cette recommandation rencontre au demeurant l'esprit de la directive du Premier ministre du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics, qui indiquait que la compétence logement « gagnerait à être unifiée ».

Les concours apportés à divers organismes dans le cadre de l'animation de la politique générale du logement servent des objectifs arrêtés par la tutelle dans son dialogue avec ces organismes. De ce fait, il serait plus adapté de dispenser la CGLLS de formaliser et d'évaluer les conventions financières correspondantes selon les règles applicables aux subventions pour charges d'intérêt général, et d'en remettre le soin à la tutelle. La CGLLS pourrait dès lors être signataire de conventions tripartites associant l'État et le bénéficiaire.

Dans le même esprit de lisibilité et d'efficience, il serait possible, comme la Cour l'a déjà recommandé, de renvoyer le concours apporté à l'USH à la relation directe de cette institution avec ses adhérents, et de transférer à l'État la gestion du FNAVDL.

Chapitre IV

Un organisme qui doit s'adapter à la réforme du logement social

Les réformes en cours dans le secteur du logement social devraient avoir à moyen terme des effets non négligeables sur la situation financière et l'organisation stratégique et opérationnelle de la Caisse.

Elles accentuent certaines particularités de la gestion de la CGLLS : une faible autonomie budgétaire limitée aux dépenses d'aides ; une gestion de ses ressources internes sous tension ; une gouvernance à repenser au regard de l'hétérogénéité des missions confiées.

I - La gestion budgétaire : une forte hausse des dépenses, un réexamen souhaitable du dispositif de cotisation

L'exercice budgétaire de la CGLLS est très encadré, aussi bien s'agissant des dépenses pour lesquelles seul le montant des aides accordées aux bailleurs est véritablement débattu, que s'agissant des recettes, les principales ressources étant fixées par l'État.

En revanche, des incertitudes demeurent sur l'impact de la RLS : baisse des assiettes des cotisations³⁴ d'une part, et augmentation des dépenses d'aides³⁵ d'autre part.

A - Une forte hausse des dépenses prescrites et un manque de prévisibilité des dépenses d'aides

L'exercice effectif de programmation budgétaire ne porte que sur le volet des missions initiales de la CGLLS, à savoir le soutien aux bailleurs sociaux, soit moins de 20 % des dépenses de la Caisse. Le niveau réduit de ces dépenses dédiées aux bailleurs sociaux, au regard des sommes que ces derniers versent par ailleurs au titre de la cotisation, suscite de vives tensions au conseil d'administration au moment du vote du budget.

³⁴ Les cotisations sont assises sur les loyers et l'autofinancement des OLS, qui vont enregistrer une baisse.

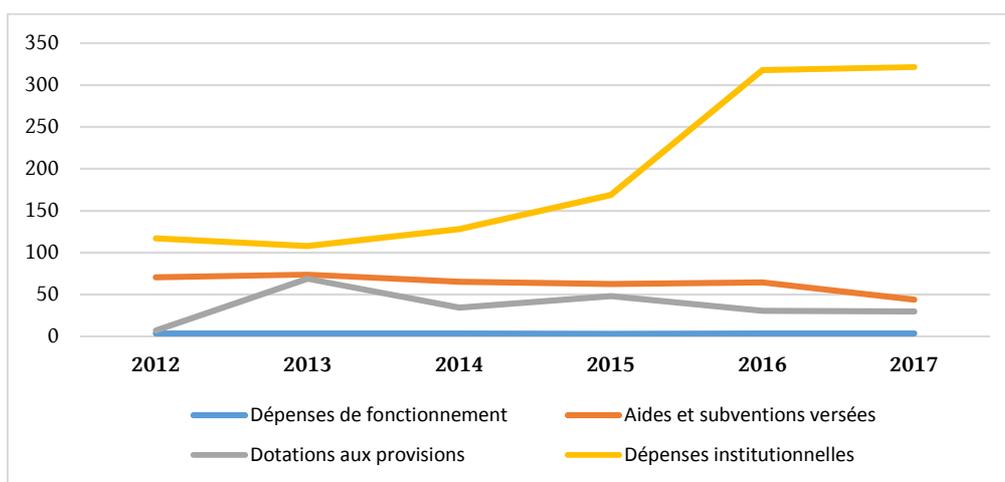
³⁵ Les aides aux OLS en difficultés seront potentiellement plus importantes, comme les aides aux regroupements.

1 - Des dépenses d'exploitation composées principalement de contributions à la politique du logement locatif social

Entre 2012 et 2017, les dépenses d'exploitation de la CGLLS ont augmenté de plus de 40 % (de 277,5 M€ à 399,3 M€), sous l'effet de la hausse des contributions à la politique du logement. Elles se composent principalement :

- de dépenses de fonctionnement courant particulièrement stables sur la période : 3,59 M€ en 2012 et 3,53 M€ en 2017, soit moins de 1 % des dépenses d'exploitation ;
- des dépenses correspondant aux missions d'origine : les aides aux bailleurs (aides à la réorganisation, aides Palulos, aides aux bailleurs en difficultés) ainsi que les subventions versées aux fédérations au titre de leur mission de prévention, étaient de 44 M€ en 2017, mais sont appelées à augmenter en 2019 suite aux réformes introduites en 2018 (RLS et regroupement des organismes de moins de 12 000 logements)³⁶.
- des contributions à la politique du logement : en 2017, ces financements institutionnels s'élevaient à 321,5 M€, en augmentation de 175 % par rapport à 2012 (117 M€).

Graphique n° 7 : les dépenses d'exploitation de la CGLLS



Source : Cour des comptes à partir des états financiers de la CGLLS

Alors qu'en 2012, les dépenses destinées aux bailleurs représentaient la moitié du budget de la CGLLS, elles en représentaient, en 2017, moins de 20 %.

³⁶ La CGLLS a inscrit 50 M€ pour le fonds de péréquation dans son budget initial de 2019.

2 - Un pilotage budgétaire limité aux dépenses d'aides, en hausse prévisible mais à un niveau difficilement anticipable

En raison de l'importance des dépenses institutionnelles prescrites et du caractère limité des marges de manœuvre en matière de dépenses de fonctionnement courant, l'exercice de prévision budgétaire est limité aux dépenses d'aides³⁷.

Les aides versées aux bailleurs sociaux en difficulté donnent lieu à des prévisions fiables. Les protocoles de redressement pluriannuels signés précisent en effet les échéances de paiements des subventions et donnent lieu au provisionnement des subventions devant être accordées. L'estimation des nouveaux engagements procède des négociations en cours.

Comme précédemment évoqué au sujet de la réforme en cours (RLS et regroupement des organismes de moins de 12 000 logements), il est difficile à ce stade de prévoir le niveau d'aide qui sera sollicité par les OLS dans les prochaines années. Ces incertitudes concernent d'une part le nombre d'organismes qui solliciteront la CGLLS du fait de leur situation financière dégradée et d'autre part le nombre de ceux qui solliciteront la Caisse en raison de leur projet de réorganisation, regroupement ou fusion.

Actuellement, les bailleurs sociaux ont eux-mêmes des difficultés pour chiffrer l'impact des évolutions en cours sur leur future situation financière (ajustement de leur plan de gestion patrimoniale, stabilisation des projets retenus pour le NPNRU, réflexion autour des regroupements ou fusions, ventes de logements, etc.). Il est donc trop tôt pour prévoir l'évolution des demandes d'entrée en procédure auprès de la CGLLS. À moyen terme, une fois les besoins connus et les conventions pluriannuelles d'aides signées, cette prévisibilité reviendra.

B - Des recettes en hausse, assises sur un dispositif à refondre

En 2017, le total des produits s'élevait à 421,5 M€, les recettes étant composées à 86,3 % des cotisations versées par les bailleurs sociaux (363,8 M€). S'agissant des autres recettes et malgré l'augmentation importante du produit des commissions de garantie entre 2016 et 2017 (6,46 M€ en 2017 contre 2,67 M€ en 2016), elles restent faibles dans le total des produits, notamment depuis la fin de la rémunération des dépôts de la CGLLS en 2013.

De nouvelles recettes ont été attribuées à la CGLLS par la loi de finances pour 2018 (produit des sanctions de l'ANCOLS et taxe sur la plus-value des cessions de logement réalisées par les OLS) mais leur produit estimé est faible en comparaison des cotisations et elles ne modifieront pas la structure d'ensemble.

³⁷ Aides aux bailleurs en difficultés, aides du fonds de soutien à l'innovation et aides à la réorganisation. Même si les dépenses prévisionnelles d'aides augmentent dans le budget initial 2019 pour atteindre 100 M€ au total d'engagements nouveaux en 2019, les dépenses relatives au financement d'actions publiques augmentent dans une plus large mesure (plus de 570 M€ au total).

1 - Le dispositif des cotisations versées par les bailleurs sociaux, en forte hausse, nécessite une refonte et un renforcement des contrôles

Le financement de la CGLLS est principalement assuré par deux cotisations, dite principale et additionnelle.

La **cotisation principale** est assise sur les produits locatifs de l'année n-1, ainsi que sur le supplément de loyer solidarité (SLS) versé. Elle donne lieu à diverses réductions tenant compte de l'effort de construction de l'année, du niveau de vie des locataires apprécié par leur éligibilité à l'APL et de l'implantation des logements en zone prioritaire de la politique de la ville.

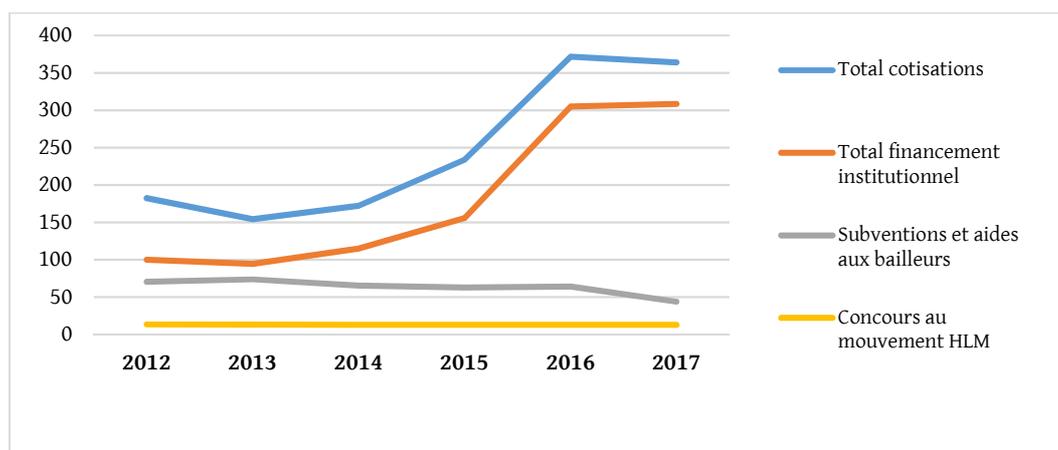
La **cotisation additionnelle**, est dans une large mesure assise sur l'autofinancement net de l'organisme de l'année n-2.

Initialement, chaque cotisation était destinée à financer des activités déterminées de la CGLLS. La cotisation principale devait financer l'activité d'aides et de garanties et la cotisation additionnelle, la rénovation urbaine et la réorganisation. Ce fléchage a été perdu de vue.

Le total des cotisations a presque doublé entre 2012 et 2017, passant de 182,78 M€ à 363,8 M€, soit 241,4 M€ pour la cotisation principale et 122,4 M€ pour la cotisation additionnelle. L'analyse de l'évolution des deux cotisations est présentée en annexe.

Le doublement du produit de la cotisation principale entre 2012 et 2017 a suivi la pente des nouveaux financements institutionnels. En 2017, les aides aux bailleurs qui avaient notamment justifié la création d'une caisse de garantie du logement locatif social, ne représentaient plus que 10 % des cotisations versées par les bailleurs sociaux.

Graphique n° 8 : corrélation entre l'évolution des cotisations et l'évolution des financements institutionnels



Source : Cour des Comptes à partir des comptes de résultats de la CGLLS

En 2018, le budget rectificatif n° 2 a prévu un produit des deux cotisations de l'ordre de 477 M€³⁸ (pour mémoire, le produit des cotisations était de 182,7 M€ en 2012).

La hausse enregistrée en 2018 du produit des deux cotisations est liée à l'augmentation de la contribution de la CGLLS au FNAP (+ 105 M€). Le budget initial 2019 de la CGLLS prévoit quant à lui, outre le même niveau de contribution au FNAP que celui de 2018 (375 M€), l'inscription de dépenses supplémentaires, à savoir 50 M€ fléchés sur le fonds de péréquation (aides) et 154 M€ de versement à l'ANRU. Ces augmentations importantes de dépenses poussent mécaniquement à la hausse le niveau des cotisations.

Cette augmentation continue significative s'accompagne, depuis l'exercice 2018, d'une modulation du taux de la cotisation principale, destinée à lisser l'impact de la réduction du loyer de solidarité. Les bailleurs sociaux se voient appliquer une majoration ou une réduction de leur taux de cotisation en fonction de leur exposition à la RLS. Ce système de modulation est présenté en annexe du présent rapport.

En 2018, 238 organismes sont ainsi contributeurs au dispositif de modulation pour un montant de 86,7 M€ et 351 en sont bénéficiaires pour un montant de 83,5 M€.

La CGLLS ne se limite plus à recouvrer les cotisations, elle procède également à un paiement de l'organisme en cas de cotisation finale négative. En 2018, 93 organismes dont la cotisation est négative, se voient ainsi verser 10,2 M€.

Ce nouveau système de modulation rend encore plus complexe un dispositif de double cotisation ne permettant ni une gouvernance optimale, ni un respect des règles budgétaires.

En effet, si l'existence de deux cotisations est présentée, notamment par la CGLLS, comme un outil de souplesse pour ajuster le niveau des recettes aux besoins réels de financement de la Caisse, elle présente deux inconvénients sérieux.

En premier lieu, la différence de procédures dans la fixation des deux taux de cotisation n'est pas satisfaisante en termes de gouvernance³⁹. En effet, l'avis du conseil d'administration de la CGLLS qui n'est pas conforme, n'est requis que dans la procédure de fixation du taux de la cotisation principale⁴⁰. Pour la fixation du taux de la cotisation additionnelle, seul l'avis des fédérations doit être obtenu, ce qui exclut la CGLLS du processus de fixation du taux de l'une de ses cotisations. Le conseil d'administration, sur le plan formel, n'a ainsi pas de droit de regard sur l'une des principales ressources de la Caisse (il est « d'usage » de discuter des simulations des produits de la cotisation additionnelle en conseil d'administration, mais sans délibération).

³⁸ Le budget rectificatif n°1 avait prévu un produit de 576 M€ entraînant une fixation du taux de la cotisation principale à hauteur de 2,2 % (contre 1,58 % en 2017). Suite à l'annulation des 100 M€ de fonds de péréquation dans le cadre du budget rectificatif n°2 2018, le produit des deux cotisations a été revue à la baisse dans les mêmes proportions. Ainsi, le taux de la cotisation additionnelle 2018 a été fixée par arrêté du 9 novembre 2018 à 5,5 % (contre 11 % depuis 2015).

³⁹ Les cotisations principale et additionnelle recouvrées par la CGLLS relèvent de la catégorie des « impôts et taxes affectées ». Dans le cadre des autorisations législatives qui fixent un plafond en matière de taux de cotisation, le pouvoir réglementaire détermine chaque année, par arrêté co-signés des trois ministres exerçant la tutelle (article R.452-25 du CCH), le montant exact des taux des deux cotisations.

⁴⁰ Historiquement, la consultation du conseil d'administration pour la seule cotisation principale s'explique par le fait que cette cotisation était censée être fléchée pour l'aide aux bailleurs, quand la cotisation additionnelle devait financer les actions publiques.

En second lieu, le découplage des deux cotisations présente de sérieux inconvénients de gestion budgétaire. Le calendrier tardif de la fixation du taux et du recouvrement de la cotisation additionnelle (novembre) crée deux difficultés chez les principaux partenaires de la CGLLS :

- Un défaut de prévisibilité pour les bailleurs assujettis, qui ne prennent connaissance du taux de la cotisation additionnelle et du montant dû au titre de l'exercice qu'en fin d'exercice, au détriment de la qualité de leur programmation budgétaire. Le défaut de prévisibilité est d'autant plus problématique dans le contexte actuel de hausse de la pression fiscale pesant sur les OLS à travers ces cotisations ;
- Une entorse au principe d'annualité pour le budget de l'État et désormais de son opérateur, le FNAP. La CGLLS ne peut pas effectuer les versements destinés au financement des aides à la pierre avant le mois de novembre. Cette échéance ne permet pas de mettre les fonds versés à la disposition des services déconcentrés de l'État en temps utile pour une consommation dans l'année. La conséquence en est un montant de reports de fonds de concours significatifs, année après année, comme la Cour le rappelle dans ses notes d'exécution budgétaire successives.

Au regard de ces différents constats, la Cour insiste sur la nécessité de mener une réflexion globale sur l'évolution du dispositif des cotisations. Au besoin d'uniformisation des procédures et de définition d'un calendrier plus respectueux des règles budgétaires, s'ajoute la question de la pertinence du maintien de deux cotisations dont les assiettes se contractent sous l'effet de la RLS et dont les années de référence diffèrent.

Par ailleurs, cette complexité accrue du dispositif des cotisations ainsi que la hausse de la pression fiscale font du contrôle un véritable enjeu.

La Caisse organise des contrôles sur pièces pour s'assurer de la fiabilité des déclarations d'assiette effectuées par les bailleurs. Depuis 2014, elle dispose par ailleurs d'un accès à la base de données comptables HARMONIA, qui lui permet de vérifier la cohérence des éléments d'assiette déclarés par les bailleurs et des éléments comptables transmis au ministère du logement, ou au contraire d'identifier un enjeu de contrôle.

En 2017, 87 bailleurs sociaux ont fait l'objet d'un contrôle sur pièces, contre 66 organismes en 2016, soit un taux de couverture de 10,5 %. Cette activité a doublé sur les trois dernières années. La CGLLS, qui dispose de trois agents au sein de la cellule cotisations, n'a pas assez de personnel pour envisager des missions de contrôle sur place.

Ainsi, au-delà de la question du renforcement des moyens humains de la cellule cotisations de la direction financière de la CGLLS, se pose notamment la question d'un appui de l'ANCOLS dans la réalisation de cette mission. **Dans cette perspective, l'article 135 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, a prévu la possibilité pour la CGLLS de saisir l'ANCOLS afin que l'Agence puisse contrôler sur place les cotisations recouvrées par la CGLLS. À ce jour, cette disposition législative n'a pas encore été suivie d'effet. La Caisse pourrait envisager dès à présent de mettre en œuvre cette possibilité permise par la loi.**

Connexe à la question du recouvrement, une attention doit être portée au niveau et à la nature des réclamations formulées par les organismes.

2 - Un manque de visibilité de l'évolution des autres recettes

Les autres recettes de la CGLLS, hors cotisations, représentent 13,68 % en 2017. Parmi celles-ci, le produit des commissions de garantie a augmenté, de 2,67 M€ en 2016 à 6,46 M€ en 2017, soit +140 % en une année, et il est estimé à 10 M€ dans le budget 2018 de la CGLLS. Cela s'explique dans une large mesure par les garanties octroyées dans le cadre des PHBB.

S'ajoutent à celles déjà existantes, deux nouvelles recettes issues de la loi de finances pour 2018 : une nouvelle taxe sur la plus-value des cessions de logement réalisées par les organismes de logement social (article 130), qui est complexe à mettre en œuvre au regard de son mode de calcul et dont le rendement est difficile à anticiper⁴¹ (les estimations faites à ce jour, selon la CGLLS, sont comprises entre 10 et 40 M€ de produit pour 2018) ; le produit des sanctions de l'ANCOLS qui représente un montant faible, quelques centaines de milliers d'euros (article 135).

C - Une attention particulière à porter à l'évolution de l'équilibre budgétaire et des fonds propres de la CGLLS

La CGLLS a systématiquement réalisé, depuis 2012, un résultat comptable bénéficiaire. Ce dernier s'est élevé à 18,2 M€ en 2017, pour un montant total de produits supérieur à 421 M€. L'affectation du résultat, soit en report, soit en réserves en fonction des années, vient alimenter le montant global des fonds propres (375,1 M€).

La capacité d'autofinancement de la CGLLS dont l'évolution est présentée en annexe, a été négative en 2013, 2014 et 2016, exercices pour lesquels les résultats comptables ont été inférieurs et les reprises de provisions ont dépassé les dotations effectuées. La CGLLS est donc conduite à ponctionner sa trésorerie. Certes, l'opérateur dispose d'un niveau de trésorerie élevé (508,8 M€), mais il inclut les provisions pour engagements souscrits dans les protocoles de redressement, et doit être pour une large partie du reste préservé pour répondre aux exigences prudentielles de l'activité de garantie.

Le montant de fonds propres diminue ainsi au cours de la période, alors même qu'ils bénéficient annuellement d'une affectation d'un résultat net comptable excédentaire. Cette diminution s'explique en partie par l'existence d'un prélèvement sur ressources opérés par l'État depuis 2013.

⁴¹ L'article 26 de la loi de finances pour 2019 a reporté au 1er janvier 2020, l'entrée en vigueur de cette taxe.

Tableau n° 18 : résultats et fonds propres de la CGLLS

En M€	Résultat de l'exercice	Fonds propres	Montant prélevé	Motifs
2012	77,965	488,563		
2013	3,812	566,546	-77,966	en application de l'article 13 de la LFR 2013, dont le produit a été affecté au Fonds de Péréquation
2014	5,876	492,428		- 15 M€ comptabilisé en charge de l'exercice, affectés au Fonds de Péréquation en application de l'article 13 de la LFR2014
2015	14,562	498,240		
2016	12,356	412,855	-100	en application de l'article 41 de la LFI 2016, reversé au budget général de l'État
2017	18,187	375,113	-50	En application de l'article 36 de la LFI 2017 reversé au budget général de l'État

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de la CGLLS

S'agissant de l'impact de l'évolution des recettes et des dépenses sur l'équilibre budgétaire, les taux de cotisation devront nécessairement continuer à augmenter en lien avec la hausse des charges (aides, FNAP, ANRU) et la baisse des bases taxables.

En effet, l'assiette de la cotisation principale composée des produits locatifs à n-1 va se réduire dès 2019 sous l'effet des 800 M€ de RLS de 2018, puis en 2021 avec les 700 M€ supplémentaires de RLS annoncés pour 2020.

Quant à l'assiette de la cotisation additionnelle, celle-ci, composée majoritairement d'une part variable d'autofinancement net à n-2, a commencé à se réduire dès 2017 (avant la RLS) sous l'effet de la baisse de l'autofinancement net. Elle devrait davantage se réduire à compter de 2020 sous l'effet de l'impact de la RLS sur l'autofinancement net des organismes.

II - Les ressources internes : une gestion maîtrisée, des moyens sous tension

A - Des effectifs réduits, un recours important à l'externalisation

1 - Des effectifs réduits alors que la CGLLS est amenée à jouer un rôle pivot dans la réforme du secteur

Au 31 décembre 2017, la CGLLS disposait de 27 postes équivalents temps plein, soit 25,6 ETP en raison du temps partiel accordé à deux agents. Aucun emploi n'est financé par la CGLLS « hors plafond ». Les dépenses de masse salariale sont limitées, à la fois en volume et en progression (2,499 M€ en 2017 contre 2,322 M€ en 2016). Il est à noter que le plafond des ETP a été porté à 28 pour 2019.

Compte tenu de l'importance croissante des missions confiées à la CGLLS et de son rôle pivot dans la restructuration du secteur du logement social, la marge de manœuvre peut paraître faible en termes de ressources humaines, malgré l'octroi d'un ETP supplémentaire en 2019.

Dès lors, le recentrage des missions de la CGLLS sur son cœur de métier comme le recommande la Cour dans le chapitre III ci-avant, pourrait constituer une première réponse. En effet, cette évolution permettrait une nouvelle ventilation des effectifs de la Caisse adaptée aux enjeux de la réforme.

L'étude de l'organigramme de la CGLLS présenté en annexe du présent rapport permet d'identifier les zones de tensions possibles en termes d'effectifs.

Tableau n° 19 : répartition des effectifs par service au 1^{er} janvier 2018

Services	Total	Proportion
Direction générale	2	7,4 %
Secrétariat général	6	22,2 %
Direction financière et comptable	9	33,3 %
Dont cellule cotisations	3	
Aides	6	22,2 %
Garanties	4	14,8 %
Total	27	100 %

Source : CGLLS

Trois services connaissent ou vont connaître potentiellement une hausse importante de leur activité. En premier lieu, la direction des aides, (six agents, soit l'équivalent de l'effectif du secrétariat général), devrait voir son plan de charges augmenter avec la mise en place de la commission de péréquation, des demandes supplémentaires d'aides de la part d'OLS, et avec la perspective d'un renforcement du pilotage de l'activité de prévention. À ce stade, cette charge de travail est difficile à mesurer, comme le besoin en personnel. Il est à noter toutefois que lorsque la CGLLS a vu son plafond d'emplois réduit de 28 à 27 ETP en 2017, la suppression de ce poste a été appliquée en opportunité à la direction des aides, à la suite du départ d'un agent. Au regard de ces fortes contraintes de plafond d'ETP, la CGLLS a fait évoluer sa stratégie de recrutement vers des agents dotés d'une expérience professionnelle avérée dans le logement social et l'analyse financière.

En deuxième lieu, la direction des garanties a été fortement sollicitée après la mise en place des PHBB et l'augmentation importante de l'octroi de garanties aux OLS. À l'avenir, la CGLLS sera sollicitée pour l'octroi des garanties aux PHB 2.0, dans des proportions non encore évaluables à ce jour.

En troisième lieu, la cellule cotisations de la direction des finances (trois agents) est fortement mise à contribution. Elle gère la conception et la conduite des marchés de refonte de la plateforme de télé-déclaration afin d'intégrer les nouvelles variables issues des récentes évolutions, en plus d'assurer le bon fonctionnement de la campagne de déclaration, les renseignements aux bailleurs dans un contexte de refonte du mode de calcul de la cotisation principale, le suivi statistique ainsi que le contrôle, véritable enjeu au regard des montants désormais perçus. Cette faiblesse des effectifs peut fragiliser la réalisation de ces missions.

Ainsi, dans une démarche d'adéquation des moyens aux missions prioritaires et aux enjeux de la réforme, la CGLLS doit conduire une réflexion sur la ventilation de ses effectifs dans les différents services, voire sur le niveau des effectifs le cas échéant.

2 - Une direction générale qui doit gérer des équilibres complexes

La CGLLS se situe à la confluence des acteurs du logement locatif social, impliquant une gestion d'équilibres parfois complexes entre le mouvement HLM et l'État. En premier lieu, le conseil d'administration est à la fois présidé par un représentant du secteur HLM et composé d'une majorité de représentants de l'État. En second lieu, l'essentiel des recettes de la CGLLS provient des bailleurs sociaux alors que l'essentiel des dépenses contribue à la politique publique du logement.

Cette gestion des équilibres constitue le quotidien d'un directeur général de la CGLLS nommé par arrêté du ministre de la cohésion des territoires, du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, et évalué par l'État.

Ce schéma parfois complexe s'est transformé en fragilité entre novembre 2017 et août 2018, dix mois pendant lesquels la directrice générale de la CGLLS, en poste depuis le 1^{er} novembre 2008, a occupé ses fonctions par intérim. Ce long intérim s'est révélé d'autant plus délicat pour les équipes de la Caisse que la période correspondait à la mise en œuvre des premières mesures de la réforme du secteur du logement social et au manque d'information et de visibilité afférent. Un nouveau directeur général a été nommé à compter du 1^{er} septembre 2018.

3 - Une externalisation importante

En contrepartie de la maîtrise du plafond d'ETPT, la CGLLS a recours à un nombre important de prestataires extérieurs. Le coût des prestations extérieures a été de 786 000 € en 2017 contre 826 000 € en 2016. Cette enveloppe sert, entre autres, à rémunérer l'externalisation de la fonction de contrôle interne ; les prestations de conseil juridiques réalisées par des cabinets d'avocats ; les études d'analyses et de comparaisons effectuées par des cabinets d'audit, etc.

En termes de procédures, la CGLLS répond à ses besoins en appliquant les règles de la commande publique. Les modalités de publicité et de mises en concurrence n'appellent pas d'observation. La seule observation, mineure, concerne l'absence de formalisation, en interne, d'un guide de procédure pour les marchés passés en procédure adaptée.

B - Une architecture budgétaire et comptable rénovée

En premier lieu, la CGLLS a amélioré la fiabilité de ses comptes s'agissant de la comptabilisation des aides dues au titre des subventions versées aux bailleurs sociaux. En effet, depuis 2013, la CGLLS inscrit les montants des plans d'aide encore non signés en hors bilan plutôt qu'en provisions pour charges, et le provisionnement des aides dues se fait au stade de la signature de la convention et non plus au stade de l'instruction. De plus, depuis 2013 également, les subventions à verser sont inscrites en provisions pour risques et charges une fois la convention pluriannuelle signée avec le bailleur, et non plus en charges à payer.

En second lieu, la CGLLS s'est mise en conformité avec le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit GBCP). Elle a ainsi simplifié sa présentation budgétaire et comptable, déposé l'ensemble de ses fonds au Trésor, et enfin adopté une comptabilité budgétaire présentée en AE-CP. Jusqu'au 1^{er} janvier 2018, le logiciel de gestion comptable et financière de la CGLLS ne permettait pas de réaliser une gestion en AE-CP, la direction financière de l'établissement ne faisait alors que « présenter » le budget et les comptes sous forme d'AE-CP, la gestion étant réalisée de manière distincte. Le changement du logiciel financier intervenu au 1^{er} janvier 2018 a permis de remédier à cette difficulté.

C - Les systèmes d'information : une réforme significative, encore inaboutie

L'exercice 2014 a été marqué par une refonte du schéma directeur des systèmes d'information, mis à jour depuis en décembre 2017. Le chantier de rénovation des systèmes d'informations, significatif, répond à une situation passée de vétusté du parc informatique et d'obsolescence des systèmes d'informations et applications métiers.

La réforme, toujours en cours s'agissant du chantier « services métiers », porte sur la constitution d'un « entrepôt de données » généralisé et sécurisé, commun aux différents services métiers, permettant à chaque secteur de construire des analyses et à la direction générale de bénéficier d'un tableau de pilotage global. À ce jour, restent à élaborer, à partir de la base de données communes, quelques applications « métiers » à destination de la direction des aides et de la cellule de gestion du FNAVDL. La fin d'année 2018 devrait par ailleurs voir le développement du nouvel outil de gestion des cotisations, destiné à assurer et à fiabiliser la gestion des quatre cotisations prélevées par la CGLLS⁴². Il regroupera dans une seule application les différents suivis, en assurant la traçabilité de toutes les opérations. Il permettra de croiser automatiquement les données fournies dans le cadre de la procédure de cotisations, avec celles remontées par d'autres sources (HARMONIA et DIS principalement), afin de détecter de manière rapide et automatisée les incohérences de chiffres.

Cette réforme du système informatique de la CGLLS a été réalisée avec un souci d'optimisation des coûts de fonctionnement. Outre le choix d'opter pour une virtualisation du système d'exploitation qui réduit le coût d'achat et de maintenance des serveurs physiques, la CGLLS a opté pour l'utilisation de logiciels et d'applications « libres », afin d'économiser le coût d'achat des licences. Par ailleurs, le recrutement de nouveaux personnels qualifiés sur la période a également permis le déploiement de services informatiques en régie, au lieu de recourir à des prestations extérieures.

⁴² Cotisation principale, cotisation additionnelle, cotisation ANCOLS et taxe sur les plus-values de cessions immobilières réalisées par les organismes de logement social.

III - La gouvernance : des objectifs prioritaires à définir face à l'hétérogénéité croissante des missions

La gouvernance de la CGLLS, particulièrement encadrée, ne s'inscrit pourtant pas dans un contrat d'objectifs et de performance (COP). Or l'adoption d'un tel contrat s'avère nécessaire dans le contexte actuel de réforme du secteur du logement locatif social.

A - Une gouvernance encadrée

1 - Une pluralité de contrôles, interne et externe

La CGLLS est une entité contrôlée au titre de son double statut de société de financement et d'établissement public.

a) Des contrôles imposés par le statut de société de financement

Au titre de son activité de garantie, la CGLLS a été agréée en qualité de société de financement par une décision en date du 10 février 2014 de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) qui peut diligenter des contrôles sur pièces et sur place. La Caisse est également soumise à un double commissariat aux comptes.

Ce statut impose notamment à la CGLLS de se doter d'un dispositif de contrôle interne approfondi, qui a été en l'espèce externalisé auprès d'un prestataire extérieur. Ce dernier réalise annuellement des audits de processus (audit de la fonction RH ; audit du processus de cotisation ; contrôle interne de la mission garantie) et en rend compte par le biais d'une synthèse annuelle des activités de contrôle interne. La CGLLS produit elle-même auprès de l'ACPR un rapport sur le contrôle interne et la surveillance des risques mise en œuvre au sein de son établissement.

b) Des contrôles externes liés au statut d'établissement public

Le contrôle externe de la Caisse est exercé par la Cour des comptes, l'Inspection générale des Finances et les autres corps d'inspection ministériels. Il peut comporter des contrôles juridictionnels ou de fiabilité des comptes. Enfin, un commissaire du gouvernement, représentant l'État, est placé auprès de la CGLLS.

2 - Une tutelle exercée directement, via le conseil d'administration

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), a modifié la gouvernance de la Caisse en revoyant la composition de ses principales instances, notamment celle du conseil d'administration, et en renforçant la prévention des éventuels conflits d'intérêts au sein de ces instances.

Avant la loi ALUR, le conseil d'administration était composé pour moitié de représentants des bailleurs, et pour moitié de représentants de l'État. Désormais, le conseil d'administration est composé majoritairement de représentants de l'État, les bailleurs sociaux étant majoritaires dans les commissions de la Caisse.

Une nouvelle évolution de la gouvernance de la CGLLS est intervenue avec la loi de finances initiale pour 2018 et concerne la mission d'aides de la CGLLS. L'article 126 de cette loi a en effet créé une commission de péréquation chargée de statuer sur les concours financiers prévus pour accompagner les bailleurs dans leur projet de regroupement ou de fusion. La loi ELAN a fait évoluer cette commission en la fusionnant avec l'actuelle commission de réorganisation. Ni la composition précise de cette instance, ni ses modalités de fonctionnement ne sont déterminées à ce jour.

B - La nécessaire conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance au regard du rôle majeur assigné à la CGLLS dans les réformes en cours

Malgré l'ampleur des missions diverses qui lui sont confiées, et contrairement aux différentes circulaires ministérielles intervenues depuis 2010, les tutelles n'ont pas contractualisé les engagements réciproques à l'égard de cet opérateur, ni par le biais d'un contrat d'objectifs et de performance, ni par des lettres de missions co-signées des trois tutelles⁴³.

Afin de nourrir la réflexion sur les axes stratégiques de l'établissement et de progresser dans la définition des objectifs, la présidente de la CGLLS a organisé un séminaire de travail le 21 juin 2017 avec la participation des membres du conseil d'administration, première étape sur le chemin d'un contrat d'objectifs et de performance. La DHUP indique que l'objectif d'une signature du COP en 2019 figurera dans la lettre de mission du nouveau directeur général de la CGLLS.

La DHUP, la direction générale du Trésor et la direction du budget mettent en avant que le principal enjeu du contrat sera de préciser le rôle de la CGLLS dans les réformes actuelles du paysage du logement social. Une attention particulière devrait être accordée à l'accompagnement par la CGLLS des bailleurs sociaux en difficulté et/ou en procédure de fusion ou de rapprochement. Le contrat d'objectifs et de performance devrait également retenir des pistes d'optimisation de la distribution des aides, notamment concernant l'uniformité des critères d'attribution.

Les priorités stratégiques et opérationnelles pourront être déclinées de façon pluriannuelle et mises en regard des moyens afférents afin de disposer d'une adéquation missions/moyens optimisée.

⁴³ La circulaire du premier ministre n° 5798-SG du 23 juin 2015 demande à chaque ministère d'élaborer un plan d'action pour renforcer la tutelle à l'égard des opérateurs dont il a la charge. La tutelle ainsi « renouvelée » doit notamment s'inspirer des 19 recommandations formulées par un groupe de travail interministériel ad hoc. Y sont recensées des bonnes pratiques telles que la généralisation des outils de pilotage stratégique comme les lettres de mission des dirigeants ; l'amélioration du dialogue de gestion avec les opérateurs notamment par une approche pluriannuelle ; une professionnalisation des chargés de tutelle au sein des secrétariats généraux et des directions métiers ainsi que des responsables administratifs et financiers des opérateurs.

Au-delà des moyens humains, une réflexion sur les partenariats serait utile à mener afin de renforcer la circulation de l'information indispensable notamment à toute mise en œuvre optimale de la réforme. Si la CGLLS travaille en étroite collaboration avec les fédérations et entretient des relations régulières avec la Caisse des dépôts, l'ANRU et l'ANCOLS, des groupes opérationnels pourraient être mis en place en complément des commissions institutionnelles de la CGLLS en tant que de besoin en fonction de sujets identifiés. Ces éléments pourraient utilement être intégrés dans le contrat d'objectifs et de performance.

La Cour prend acte de la volonté des tutelles de la CGLLS d'élaborer et de conclure en 2019 un contrat d'objectifs et de performance entre l'État et la CGLLS. Au regard du rôle central que la CGLLS joue dans les réformes financières et organisationnelles du secteur du logement social, une adéquation des moyens aux missions prioritaires de la CGLLS devra notamment être recherchée, pour répondre aux nouveaux enjeux sur les aides, la garantie et la gestion des cotisations.

CONCLUSION

La gestion de la CGLLS se caractérise par la faiblesse des marges de manœuvre de l'établissement. En effet, la part de la programmation budgétaire qui lui incombe ne porte que sur les subventions aux organismes, soit moins de 20 % de ses dépenses. Sur ce point, il est confronté aux difficultés de prévision des nouvelles dépenses des aides prévues par la loi en 2018 et mises en place en 2019, dans le cadre de la réforme du secteur.

Le même constat prévaut en matière de recettes, le pouvoir réglementaire fixant les modalités de calcul, l'assiette et le taux des deux cotisations prélevées par la CGLLS, dans des conditions de procédure qu'il convient d'améliorer. La Cour invite à une nécessaire remise à plat du dispositif des cotisations, ressources majeures pour la CGLLS, suite notamment à sa complexification récente et à la réduction des assiettes y afférentes.

Alors que le résultat net comptable est systématiquement excédentaire et affecté en réserve, le niveau de fonds propres a diminué entre 2012 et 2017, du fait des prélèvements opérés par l'État. Par ailleurs, la réforme du modèle de financement des organismes de logement social est susceptible de faire évoluer l'équilibre budgétaire de la CGLLS par la contraction de ses bases taxables et l'augmentation possible de ses dépenses, impliquant une hausse de la pression fiscale.

La gestion de l'opérateur est doublement encadrée par les règles relatives aux sociétés de financement et aux établissements publics. La taille modeste de la structure limite ses possibilités d'adaptation aux exigences de nouvelles missions comme de la gestion courante, et la conduit à sous-traiter diverses actions, dont le contrôle interne.

L'État, qui détient depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2014, la majorité des sièges au conseil d'administration, n'exerce qu'imparfaitement la tutelle de son opérateur. Il intervient directement, par le biais de ses représentants au conseil d'administration, dans le pilotage stratégique de l'entité. Il prévoit de conclure en 2019 un contrat d'objectifs et de performance, ce dont la Cour prend acte en rappelant l'importance d'une définition précise des priorités stratégiques et opérationnelles, et d'une optimisation de l'adéquation missions/moyens.

Conclusion générale

Les activités historiques d'aide et de garantie de la CGLLS, comme son intervention plus récente et très diversifiée dans le financement de la politique du logement social, lui font jouer un rôle-clé dans la régulation du secteur, encore renforcé par les réformes financières et d'organisation en cours.

Son activité de prévention et de résolution des difficultés financières des organismes de logement social apporte une contribution importante à la sécurité économique et financière globale du secteur. Cette mission légale d'intérêt public justifie pleinement l'existence d'un établissement public de l'État et un financement par des prélèvements obligatoires.

Face aux incertitudes sur l'impact à terme de la RLS, la Cour considère que le nouvel environnement, dont il n'est pas possible en janvier 2019 de tracer tous les contours, appelle à renforcer le partage de l'information et de la coopération entre tous les acteurs. Elle recommande que la CGLLS consolide à cet effet ses capacités de pilotage et d'anticipation dans ce domaine.

S'agissant des garanties d'emprunts accordées par la CGLLS, la Cour a constaté leur augmentation significative mais circonstancielle en 2016 et en 2017. Pour l'avenir, la mise en œuvre de la RLS et des mesures compensatoires auront un effet sans doute mesuré sur cette activité. Les fonds propres dont dispose la Caisse devraient lui permettre d'y faire face dans le respect de la réglementation prudentielle actuelle et à venir.

La CGLLS a été chargée par la loi, depuis 2014 notamment, d'assurer diverses contributions à la politique du logement social et ses tutelles ne doivent pas perdre de vue le principe de spécialité des établissements publics comme la cohérence nécessaire des missions de l'établissement. À ce titre, la Cour a procédé à une revue de ces activités de diversification, dont elle ne cerne pas toujours la logique. Elle invite les ministères compétents à engager certains transferts ou rebudgétisations (financement de l'USH, observatoires des loyers mis en place par les ADIL, FNAVDL). Ces transferts sont d'autant plus importants dans le contexte actuel de réforme non achevée que la CGLLS doit concentrer ses moyens sur ses missions fondatrices.

La Cour invite, par ailleurs, à faire prévaloir notamment la prévisibilité fiscale en menant une réflexion globale sur le dispositif des deux cotisations dont les paramètres se sont complexifiés et les assiettes de calcul contractées.

Enfin, l'adoption d'un contrat d'objectifs et de performance entre la CGLLS et les ministères de tutelle prévue en 2019 est indispensable pour offrir à cet opérateur de l'État une vision plus claire de ses objectifs et de ses moyens au service de ses nouvelles missions.

Glossaire

ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
ANCOLS.....	Agence nationale de contrôle du logement social
ANIL	Association nationale pour l'information sur le logement
ADIL	Association départementale pour l'information sur le logement
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AVDL.....	Accompagnement vers et dans le logement
CDC	Caisse des dépôts
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CNOCP	Conseil de normalisation des comptes publics
COP	Contrat d'objectifs et de performance
DALO.....	Droit au logement opposable
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIS	Dossier individuel de situation
ESH	Entreprises sociales pour l'habitat
FNAP	Fonds national des aides à la pierre
FNAVDL.....	Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
FNDOLLTS ..	Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux
FSI.....	Fonds de soutien à l'innovation
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
GIP SNE.....	Groupement d'intérêt public « système national d'enregistrement »
MOI.....	Organisme agréé pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OLS	Organisme de logement social
OPH.....	Office public de l'habitat
PALULOS.....	Prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale
PHBB	Prêt de haut de bilan bonifié
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
RLS	Réduction du loyer de solidarité
RPLS	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
SLS.....	Supplément de loyer de solidarité
USH.....	Union sociale pour l'habitat

Annexes

Annexe n° 1 : Échange de courriers entre le Premier président de la Cour et le président de la Commission des finances	83
Annexe n° 2 : liste des personnalités rencontrées	87
Annexe n° 3 : article L.452-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH)	90
Annexe n° 4 : évolution du bilan de la CGLLS.....	92
Annexe n° 5 : évolution du compte de résultats de la CGLLS.....	93
Annexe n° 6 : évolution de la capacité d'autofinancement de la CGLLS	94
Annexe n° 7 : analyse de l'évolution des deux cotisations de la CGLLS	95
Annexe n° 8 : le dispositif de modulation de la cotisation principale	99
Annexe n° 9 : organigramme de la CGLLS au 1 ^{er} septembre 2018	101

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président de la Cour et le président de la Commission des finances

KCC A1706348 KZZ
14/12/2017

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la
Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 08 décembre 2017

Ref. : CF_2017_PDT_0272

VINCENT ÉBLÉ

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, de quatre enquêtes portant respectivement sur :

- la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS),
- les politiques de valorisation de l'ingénierie et des marques culturelles françaises,
- l'indemnisation des victimes du terrorisme,
- la dette des entités publiques : périmètre et risques.

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre janvier et mars 2019.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Vincent ÉBLÉ

Cour des comptes

**Le Premier président**

Le 20 DEC. 2017

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 8 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

L'enquête sur *l'indemnisation des victimes du terrorisme* sera préparée par une formation interchambres rassemblant la première et la quatrième chambres de la Cour et présidée par M. Raoul Briet, président de la première chambre. Elle pourra vous être transmise au mois de décembre 2018.

L'enquête sur *la Caisse de garantie du logement locatif social* sera préparée par la cinquième chambre, présidée par M. Pascal Duchadeuil.

La communication relative à *la dette des entités publiques : périmètres et risques*, sera réalisée par une formation interjuridictions présidée par M. Emmanuel Belluteau, président de section à la première chambre et rassemblant les première, deuxième, quatrième et sixième chambres.

Ces deux enquêtes pourront être transmises au mois de janvier 2019.

La communication relative aux *politiques de valorisation de l'ingénierie et des marques culturelles françaises*, préparée par la troisième chambre de la Cour, présidée par Mme Sophie Moati, vous sera remise au mois de mars 2019.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

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


Didier Migaud

Monsieur Vincent ÉBLÉ
Président de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Cour des comptes



Le 23 février 2018

Le Premier président**1800696**

Monsieur le Président,

Par lettre du 8 décembre 2017, vous m'avez saisi du souhait de la commission des finances de confier à la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58-2 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une enquête sur la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), établissement public administratif bénéficiant d'un prélèvement obligatoire sur les organismes de logement social.

Je vous ai confirmé notre accord pour réaliser cette enquête par lettre du 20 décembre 2017.

M. Pascal Duchadeuil, président de la cinquième chambre, a rencontré le 14 février dernier M. Philippe Daller, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » pour les crédits relatifs au logement et à la politique de la ville. Il ressort de cet échange que la Cour pourrait examiner plus particulièrement les aspects suivants :

- le fonctionnement, l'organisation et la situation financière de l'établissement public ;
- les aides apportées par la CGLLS aux organismes en difficulté ;
- les modalités de son intervention en garantie sur les emprunts qui n'ont pas obtenu la couverture d'une collectivité territoriale ;
- la fonction de péréquation de la Caisse ;
- la contribution de la CGLLS au financement de la politique du logement (Programme national pour la rénovation urbaine, Fonds national des aides à la pierre) ;
- l'impact sur la Caisse des modifications en cours du modèle financier du logement social¹, en particulier sa capacité à faire face, au regard de son organisation et de ses moyens, aux nouvelles compétences lui incombant dans le dispositif de péréquation et de lissage des prélèvements financiers, ainsi qu'à l'évolution du profil des risques couverts.

Monsieur Vincent ÉbléPrésident de la Commission des finances
Sénat

¹ Réduction de loyer de solidarité, TVA sur les travaux à 10 %, développement des prêts de haut de bilan bonifiés, allongement des prêts ordinaires de la Caisse des dépôts.

Sur ce dernier point, l'enquête s'efforcera de recenser les outils de simulation utilisés et d'apprécier leur fiabilité.

Sous la supervision du Président Duchadeuil, l'enquête sera réalisée par Mme Juliette Meadel, conseillère référendaire, et Mme Laetitia Héluet, rapporteure extérieure, M. Christian de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, étant le contre-rapporteur.

Il a été convenu que l'équipe rencontrerait M. le sénateur Philippe Dallier pour faire un point d'étape au mois de juin 2018.

En fonction des impératifs du calendrier parlementaire et de la contradiction qui sera menée avec les administrations et organismes concernés, nous devrions être en mesure de vous transmettre le rapport de la Cour au plus tard en janvier 2019, comme je vous l'ai indiqué dans ma précédente correspondance.

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


Didier Migaud

Annexe n° 2 : liste des personnalités rencontrées

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Maryse PRAT, présidente

Catherine AUBEY-BERTHELOT, directrice générale jusqu'au 31 août 2018

Denis BURCKEL, directeur général à compter du 1^{er} septembre 2018

Philippe CLEMANDOT, directeur des aides

Catherine ROUARD, directrice des garanties

Marie-Noëlle ECHIVARD, agent comptable, directrice des finances

Eric LEROUX, adjoint à la directrice des finances

Philippe HOUREZ, secrétaire général

Yves ULMANN, commissaire du gouvernement

Tutelles de la CGLLS :

- **Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire**

François ADAM, directeur

Frédéric BOUDIER, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs

Louis DE FRANCLIEU, chef du bureau du budget du logement et de l'aménagement, sous-direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

- **Direction générale du Trésor, Ministères économiques et financiers**

Jérôme REBOUL, sous-directeur des banques et des financements d'intérêt général - BANCFIN

Paul TEBOUL, chef du bureau du financement du logement et d'activités d'intérêt général - BANCFIN3

Emmanuel MATHIEU, adjoint au chef du bureau du financement du logement et d'activités d'intérêt général - BANCFIN3

- **Direction du budget, Ministères économiques et financiers**

Alban HAUTIER, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires - 4BLVT, 4^{ème} sous-direction

Colin THOMAS, adjoint au chef du bureau du logement, de la ville et des territoires - 4BLVT, 4^{ème} sous-direction

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Sabine BAIETTO-BEYSSON, inspectrice générale

Inspection générale des finances (IGF)

Alexandre JEVAKHOFF, inspecteur général des finances

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)

Pascal MARTIN-GOUSSET, directeur général

Akim TAIROU, directeur général adjoint

Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR)

Violaine CLERC, directrice, 1^{ère} direction du contrôle des Banques, secrétariat général (entretien téléphonique)

Caisse des dépôts

Olivier MAREUSE, directeur des fonds d'épargne

Marianne LAURENT, directrice des prêts et de l'habitat de la direction des fonds d'épargne

Frédéric SABATTIER, chargé de mission auprès de la directrice des prêts et de l'habitat de la direction des fonds d'épargne

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Nicolas GRIVEL, directeur général

Elus locaux

Catherine VAUTRIN, présidente du Grand Reims

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

Mariette DAVAL, directrice du département insertion et cadre de vie

Bernard TAPIE, directeur des statistiques, des études et de la recherche

Christian TII TAMING, directeur du département échanges et appui à l'implantation

Union Sociale pour l'Habitat (USH)

Marianne LOUIS, déléguée générale

Antoine GALEWSKI, chargé de mission

Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH)

Didier POUSSOU, directeur général

Fédération des offices publics de l'habitat (OPH)

Laurent GOYARD, directeur général

Olivier KIENTZ, directeur des missions d'expertises comptables et financières et des études économiques

Domaxis

Nadia BOUYER, directrice générale

Seine-Saint-Denis Habitat (SSDH)

Patrice ROQUES, directeur général (entretien téléphonique)

Annexe n° 3 : article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH)

- Modifié par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

La Caisse de garantie du logement locatif social est un établissement public national à caractère administratif. Elle gère un fonds de garantie de prêts au logement social. Elle est substituée de plein droit dans les droits et obligations de la Caisse de garantie du logement social visée à l'article L. 431-1, à compter du 1er janvier 2001.

Elle contribue, dans les conditions fixées à l'article L. 452-1-1, à la mise en œuvre de la politique du logement en matière de développement de l'offre de logement locatif social et de rénovation urbaine.

Elle accorde des concours financiers destinés à accompagner les réorganisations, les fusions et les regroupements des organismes d'habitations à loyer modéré prévus à l'article L. 411-2, des organismes agréés en application de l'article L. 365-2 et des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1.

Elle contribue, notamment par des concours financiers, à la prévention des difficultés financières et au redressement des organismes d'habitations à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte et des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 pour ce qui concerne leur activité locative sociale, pour leur permettre en particulier d'assurer la qualité de l'habitat.

Elle finance des actions de formation ou de soutien technique au profit des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte pour leur permettre de mener des actions ou opérations de renouvellement urbain.

À compter de l'année 2019 et jusqu'en 2031, la Caisse de garantie du logement locatif social verse chaque année à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine un concours financier de 184 M€ pour la mise en œuvre des actions de rénovation urbaine et de renouvellement urbain prévues par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Ce versement est liquidé, ordonnancé et recouvré selon les modalités prévues pour les recettes des établissements publics administratifs de l'Etat.

Elle concourt, par ses participations aux frais de l'union et des fédérations groupant les organismes d'habitations à loyer modéré et aux frais de la fédération groupant les sociétés d'économie mixte, à assurer leur meilleur fonctionnement, la coordination de leurs activités, leurs investissements pour le développement des actions en faveur du logement social, en particulier la prévention des difficultés des organismes. Elle peut aussi soutenir, aux mêmes fins, les fédérations groupant les organismes mentionnés à l'article L. 365-2. Elle participe également au financement des associations nationales de locataires représentatives qui siègent à la Commission nationale de concertation pour leurs activités dans les secteurs locatifs mentionnés aux troisième et quatrième alinéas de l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de

logements sociaux et le développement de l'offre foncière. Elle peut également aider des organismes agréés mentionnés à l'article L. 366-1 à développer l'information en faveur du logement social et participer au financement du groupement d'intérêt public mentionné à l'article L. 441-2-1.

Il est institué, au sein de la caisse, un fonds de soutien à l'innovation de projets des organismes d'habitations à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte et des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2, pour des actions de recherche, de développement, ainsi que de professionnalisation et de structuration des organismes. Ce fonds est alimenté à partir des cotisations versées à la caisse par ces organismes et géré par la caisse.

Elle effectue le prélèvement de la cotisation mentionnée à l'article L. 342-21 et en reverse le montant à l'Agence nationale de contrôle du logement social.

Annexe n° 4 : évolution du bilan de la CGLLS

Évolution du passif de la CGLLS

PASSIF en M€	au 31-12-2012	au 31-12-2013	au 31-12-2014	au 31-12-2015	au 31-12-2016	au 31-12-2017
AUTRES PASSIFS -						
DIVERSES DETTES D'EXPLOITATION	81,9	72,6	7,8	5,2	1,1	1,1
FONDS DE PEREQUATION	5,4	162,4	44,4	0,5	0	0
FNAVDL	8,6	21,3	20,6	13,6	33	29,6
FNDOLLTS		6,3	10	18,9		
COMPTES DE REGULARISATION PASSIF	178,3	4,2	0,1	0,1	0,1	0,2
PROVISIONS	74,2	232,3	206,8	198,5	180,8	163
FONDS POUR RISQUES BANCAIRES GENERAUX	0	0	0	0	0	0
FONDS PROPRES ET ASSIMILES	488,7	488,7	492,5	498,4	413	375,3
Réserves	355,8	355,8	355,8	361,7	361,7	374,1
Report à nouveau	132,9	132,9	136,7	136,7	51,3	1,3
RESULTAT DE L'EXERCICE	78	3,8	5,9	14,6	12,3	18,2
TOTAL PASSIF	915,1	991,6	788,1	749,8	640,5	587,5

Tableau Cour des comptes à partir des états financiers de la CGLLS.

Évolution de l'actif de la CGLLS

ACTIF en M€	au 31-12-2012	au 31-12-2013	au 31-12-2014	au 31-12-2015	au 31-12-2016	au 31-12-2017
EFFETS PUBLICS ET VALEURS ASSIMILEES - BTAN	224,2					
OBLIGATIONS ET AUTRES TITRES A REVENU FIXE	517,7					
CREANCES SUR LES ETABLISSEMENTS DE CREDIT	23,6	958,9	750,2	703,4	595,3	538,4
à vue CGLLS	9,6	768,9	675,2	670,4	562,4	508,8
à vue Fonds de péréquation	5,4	162,4	44,4	0,5		
à vue FNAVDL	8,6	21,3	20,6	13,6	33	29,6
à vue FNDOLLTS		6,3	9,9	18,9		
CREANCES SUR LES ORGANISMES DE LOGEMENT S^U	34,9	31,6	35,6	43	43,9	46,8
TITRES DE TRANSACTION - SICAV	0,3	0	0	0	0	0
IMMOBILISATIONS INCORPORELLES	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
IMMOBILISATIONS CORPORELLES	0,05	0,07	0,08	0,1	0,06	0,03
AUTRES ACTIFS	0,07	0,07	1,3	1,5	0,3	1,6
COMPTES DE REGULARISATION ACTIF	114,1	0,9	0,9	1,6	0,7	0,5
TOTAL ACTIF	915,1	991,6	788,1	749,8	640,5	587,5

Tableau Cour des comptes à partir des états financiers de la CGLLS.

Annexe n° 5 : évolution du compte de résultats de la CGLLS

Évolution des charges inscrites au compte de résultat de la CGLLS

CHARGES en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CHARGES D'EXPLOITATION BANCAIRE	8	6	0	0	0	0
AUTRES CHARGES ORDINAIRES	198,8	254,8	232	282,9	416,9	399,3
Charges générales d'exploitation	3,6	3,7	3,7	3,4	3,5	3,7
Dotations aux amortissements sur immobilisations	0,09	0,07	0,08	0,1	0,09	0,09
Autres charges liées à l'activité de la CGLLS	195,1	250,2	228,3	279,4	413,2	395,5
<i>Concours aux USH, Fédérations, ADIL, etc</i>	<i>21,6</i>	<i>18,8</i>	<i>18,6</i>	<i>18,5</i>	<i>18,5</i>	<i>18,6</i>
<i>Contribution à l'ANRU</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>
<i>Contribution au fonds de péréquation</i>	<i>70</i>	<i>64,7</i>	<i>85</i>	<i>120</i>		
<i>Contribution financement GIP SNE</i>				<i>5,5</i>	<i>5,1</i>	<i>8,5</i>
<i>Contribution au FNAP</i>					<i>270</i>	<i>270</i>
<i>Frais d'hypothèques</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,04</i>	<i>0,07</i>	<i>0,05</i>
<i>Subventions aux organismes</i>	<i>66</i>	<i>68,4</i>	<i>59,9</i>	<i>57,3</i>	<i>58,9</i>	<i>38,5</i>
<i>Dotations aux provisions (aides)</i>	<i>7,2</i>	<i>67,9</i>	<i>31,8</i>	<i>48</i>	<i>30,3</i>	<i>27,9</i>
<i>Autres dotations aux provisions</i>	<i>0</i>	<i>0,2</i>	<i>2,8</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>1,9</i>
Solde en perte des corrections de valeur sur créances	0	0,9	0	0	0	0,01
Solde en annulation produits charges sur exercice N-1	0	0	0	0	0	0
DOTATION AU FRBG	0	0	0	0	0	0
CHARGES EXCEPTIONNELLES	2,6	1,6	1,7	2,1	1,4	4
BENEFICE DE L'EXERCICE	78	3,8	5,9	14,6	12,4	18,2
TOTAL DES CHARGES	287,4	266,2	239,6	299,6	430,7	421,5

Tableau Cour des comptes à partir des états financiers de la CGLLS.

Évolution des produits inscrits au compte de résultat de la CGLLS

PRODUITS en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PRODUITS D'EXPLOITATION BANCAIRE	27,5	19,8	4,3	4,3	3,5	7,2
Intérêts sur opérations avec les établissements de crédit	0,034	0,4	0,5	0	0	0
Intérêts sur opérations avec les organismes de logement social	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Intérêts sur les titres de placement et de transaction	22,9	16				
Commissions de garantie	3,7	2,7	3,1	3,4	2,7	6,5
AUTRES PRODUITS ORDINAIRES	246,9	242,6	233,2	291,7	424,2	411,7
Autres produits liés à l'activité de la CGLLS	245,5	242,4	232,7	290,3	420	411,6
<i>Cotisation</i>	<i>68,9</i>	<i>72,4</i>	<i>78,7</i>	<i>102,9</i>	<i>234</i>	<i>241,4</i>
<i>Cotisation additionnelle</i>	<i>113,9</i>	<i>82</i>	<i>93,8</i>	<i>130,9</i>	<i>137,6</i>	<i>122,4</i>
<i>Reprise de provisions</i>	<i>62,7</i>	<i>88</i>	<i>60,1</i>	<i>56,4</i>	<i>48,2</i>	<i>47,7</i>
Solde en bénéfice des corrections de valeur sur créance	0,084	0	0,3	0,5	0,1	0
Solde en annulation produits ou charges exercices antérieures	1,3	0,2	0,3	0,9	4,2	0,04
REPRISE AU FRBG	0	0	0	0	0	0
PRODUITS EXCEPTIONNELS	13	3,8	2,1	3,6	3	2,6
PERTE DE L'EXERCICE	0	0	0	0	0	0
TOTAL DES PRODUITS	287,4	266,2	239,6	299,6	430,7	421,5

Tableau Cour des comptes à partir des états financiers de la CGLLS.

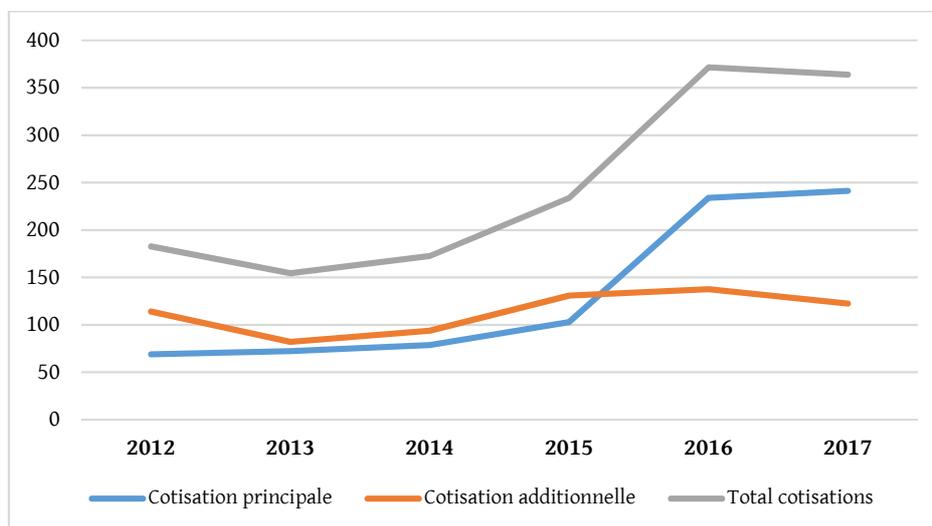
Annexe n° 6 : évolution de la capacité d'autofinancement de la CGLLS

<i>M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Bénéfice de l'exercice (RNC)</i>	77,965	3,812	5,876	14,562	12,356	18,187
<i>Dotations aux amortissements</i>	0,092	0,081	0,081	0,097	0,093	0,086
<i>Dotations aux provisions</i>	7,227	69,019	34,652	48,041	30,65	29,9
<i>Reprise sur provisions</i>	62,88	88,064	60,376	57,209	48,388	47,735
<i>Capacité d'autofinancement</i>	22,404	15,165	19,768	5,492	-5,289	0,438

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de la CGLLS.

Annexe n° 7 : analyse de l'évolution des deux cotisations de la CGLLS

Évolution du produit des deux cotisations de la CGLLS



Source : Cour des comptes à partir des rapports au conseil d'administration.

1. La cotisation principale

La croissance de la cotisation principale depuis 2012 est la résultante de plusieurs facteurs :

- Une progression continue de l'assiette (composée notamment des loyers perçus) jusque 2017 (+1,5 % en 2017 ; +1,7 % en 2016 ; + 3.3 % en 2015 ; + 3.9 % en 2014 ; +4 % en 2013 ; +3,4 % en 2012). À compter de 2018, celle-ci va enregistrer une baisse avec la mise en œuvre de la réduction du loyer de solidarité dont le niveau serait de 800 M€ en 2018 et 2019 et atteindrait 1,5 Md€ en 2020 ;
- Une progression continue du taux, fixé à 2,2 % en 2018, 1,58 % en 2016 et 2017 pour les loyers-redevances, et à 85 % pour les recettes issues du supplément de loyer solidarité (SLS), qui est sorti de l'assiette des autres revenus locatifs pour être soumis à un taux de taxation spécifique. Pour mémoire, le taux de la cotisation principale était de 1,37 % en 2015 ; 1,27 % entre 2013 et 2014 et 1,31 % de 2009 à 2012.
- Une croissance moindre des réductions de cotisations applicables. En 2017, le montant total de « réductions » appliquées s'élève à 212 M€. En 2016, il était de 208 M€ et en 2015 de 190 M€. En effet, le calcul du montant de cotisation dû par les bailleurs s'effectue en deux temps. Tout d'abord, un montant brut est calculé à partir de l'assiette de base, assise sur les loyers, redevances et supplément de loyer solidarité perçus par les organismes bailleurs l'année N-1 (montant brut de cotisation). Puis, sont appliquées trois réductions pour obtenir le montant net de cotisation dû par le bailleur : réduction de 36 € par nombre de locataire bénéficiant des aides personnelles au logement ; réduction de 29 € par nombre de logement situés en ZUS ; réduction de 720 € par nombre de première mise en service. Ces réductions n'ont pas évolué depuis 2009. À compter de l'exercice 2015, la réforme de la géographie de la politique de la ville est entrée en vigueur, transformant les zones urbaines sensibles en quartiers prioritaires de la ville.

Répartition des réductions au titre de la cotisation principale par famille de bailleurs (en M€ pour l'exercice 2017)

2017	Nombre de cotisants	Cotisation brute avant réduction	Réduction AL-APL	Réduction QPV	Réduction 1 ^{ère} mise en service	Cotisation nette après réductions
OPH	263	188,3	44,3	24,4	22,5	97,4
ESH (SA)	234	216,2	40	16,8	38,7	122,2
COOP	39	4,7	0,9	0,4	1,8	2,1
Total HLM	536	409,3	85,2	41,6	63	221,7
EPL (SEM)	159	37,8	7,7	3,2	9,4	19,2
MOI	131	1,7	0,8	0,1	1,1	0,5
Total général	826	448,8	93,7	44,8	73,5	241,4
Évolution N/N-1	-1,2%	1,5%	1,3%	3,2%	-3,8%	3,2%

Source : rapport d'activités 2017 de la CGLLS.

L'analyse de la répartition des réductions par nature et par catégorie de familles souligne :

- d'une part, la nature plus ou moins « sociale » du parc détenu par famille de bailleurs. Les MOI bénéficient, en proportion, du plus fort pourcentage de réductions. Le parc des OPH se révèle également d'une nature plus « social » que celui des ESH.
- d'autre part, la dynamique de construction et de mise sur le marché locatif de nouveaux logements sociaux qui souligne un effort de construction neuve, est plus important chez les OLS de type « ESH » que chez ceux de type « OPH ».

2. La cotisation additionnelle

L'assiette de la cotisation additionnelle⁴⁴ porte sur les éléments déclarés de l'année N-2⁴⁵. Cette assiette comprend une part variable (l'autofinancement net⁴⁶) et une part forfaitaire (le nombre de logements loués⁴⁷). Dans le cadre du plafond fixé par la loi, le taux est fixé chaque année par arrêté interministériel, après avis de l'USH, comme le formule expressément l'article L 452-4-1 du CCH. L'avis du conseil d'administration de la CGLLS n'est pas requis. Entre 2012 et 2016, le montant de cotisation additionnelle recouvré a augmenté de plus de 20 % sous l'effet :

⁴⁴ Dont les modalités de recouvrement sont régies à l'article L 452-4-1 du code de la construction et de l'urbanisme.

⁴⁵ Alinéa 1^{er} de l'article L 452-4-1 du CCH : « La cotisation additionnelle est due pour l'année entière par le redevable qui exerce l'activité assujettie le 1^{er} janvier de l'avant-dernière année précédant l'année de contribution ».

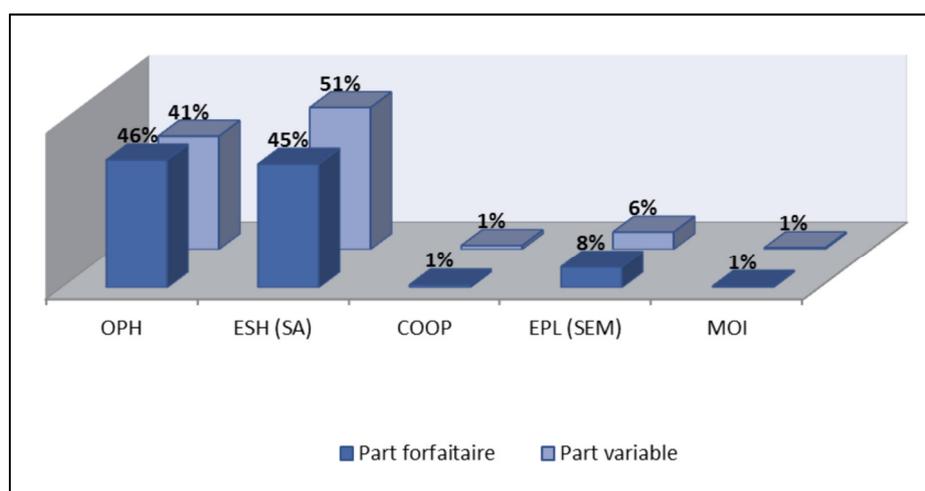
⁴⁶ La part variable porte sur l'autofinancement net de l'organisme, tel que déterminés dans ses états financiers de l'exercice N -2. Les plancher et plafonds du taux de cotisation sont encadrés par le législateur en loi de finances. L'autofinancement net est notamment calculé à partir des produits locatifs, auxquels sont ajoutés les produits financiers.

⁴⁷ La part forfaitaire est égale « au produit d'une somme forfaitaire par le nombre de logements à usage locatif ». Le montant de la somme forfaitaire est plafonné par le législateur.

- d'une croissance forte de l'assiette, notamment en raison de la croissance de l'autofinancement net déclaré des bailleurs sociaux (+31 % entre 2014 et 2015 ; + 27,5 % entre 2013⁴⁸ et 2014) ;
- d'une modification des paramètres de calculs : si le taux applicable à l'autofinancement a été réduit (fixé à 11 % pour 2015, 2016 et 2017, et à 11,5 % en 2013 et 2014), à l'image de la somme forfaitaire appliquée par logement (passage de 6 € en 2012 à 3,5 € depuis 2015), la réfaction appliquée à l'autofinancement net a elle aussi été diminuée⁴⁹, avec pour conséquence d'accroître le montant de l'assiette imposable.

Il est à noter que 2017 a enregistré une baisse de 11 % du produit de la cotisation additionnelle, liée à la diminution de l'autofinancement net (-10,2 %). Cette baisse devrait perdurer mécaniquement dans les exercices suivants sous l'effet de la réduction du loyer de solidarité qui va impacter à la baisse l'autofinancement net des organismes et ainsi la base taxable de la cotisation additionnelle.

Parts variable et forfaitaire de cotisation additionnelle en 2017 (en M€)



Source : rapport de gestion 2017 de la CGLLS

En 2017, le montant payé au titre de la part forfaitaire (18,6 M€) était nettement inférieur à celui dû au titre de la part variable (103,9 M€). La répartition du financement par famille de bailleurs permet de souligner la meilleure santé financière des ESH, toutes choses égales par ailleurs. Bien que moins nombreux que les OPH⁵⁰ et gérant un parc de logements légèrement moins volumineux⁵¹, ils contribuent davantage au financement de la part variable de la cotisation additionnelle, assise sur l'autofinancement net⁵².

⁴⁸ L'année 2013 avait enregistré une baisse sensible de l'autofinancement net des bailleurs, laquelle s'était traduite par un montant de cotisation additionnelle perçue faible de moins de 82 M€.

⁴⁹ Passage de 10 % à 8 %.

⁵⁰ 241 ESH contre 263 OPH dénombrés en 2017.

⁵¹ 2 369 401 logements locatifs sociaux pour les ESH et 2 447 587 pour les OPH.

⁵² Le montant de l'autofinancement net est évalué à 1,17 Md€ pour les ESH en 2017 contre 988,1 M€ pour les OPH.

En conclusion, il est à noter que face à la contraction des assiettes des cotisations principale et additionnelle, la CGLLS va désormais uniquement pouvoir jouer sur l'effet taux pour faire face à son important niveau de dépenses, augmentant dès lors la pression fiscale sur les organismes de logement social.

Annexe n° 8 : le dispositif de modulation de la cotisation principale

• COTISATION « NORMALE »

(A) La cotisation « normale » dont l'organisme doit s'acquitter auprès de la CGLLS, est calculée. Elle a pour assiette les loyers (logements ordinaires, logements-foyers) et bénéficie de réductions en fonction du nombre de ménages à l'APL, du nombre de logements situés en quartiers prioritaires de la politique de la ville, et du nombre de mises en service. [En 2018, le taux est de 2,2%]

• MODULATION EXCEPTIONNELLE DE LA COTISATION

La modulation exceptionnelle est composée d'une majoration exceptionnelle (B), diminuée d'une réduction exceptionnelle (C). Elle ne concerne que les offices HLM et les SEM, pas les organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion - MOI.

• (B) – La majoration exceptionnelle : $B = e * f$

◦ (e) – Elle a pour assiette (e) les loyers des logements ordinaires (pas ceux des logements-foyers), des logements situés en métropole (hors outre-mer).

◦ (f) – Un taux (f) est appliqué à cette assiette pour obtenir le montant de la majoration exceptionnelle. [En 2018, le taux est de 4,19 %]

• (C) – La réduction exceptionnelle : $C = g * h$

◦ (g) – Elle a pour assiette le nombre de logements dont le ménage occupant est bénéficiaire de l'APL, au 31/12/N-1, dans des logements ordinaires (pas les logements-foyers), situés en métropole (hors outre-mer).

◦ (h) – Un montant forfaitaire (h) en € est appliqué à cette assiette pour obtenir la réduction. [En 2018, le montant forfaitaire est de 353 €].

• COTISATION MODULÉE :

• Si $B > C$, alors la majoration est plus forte que la réduction. La modulation implique donc pour cet organisme une augmentation de la cotisation. Les taux (f) et (h) sont calibrés de manière à ce que cela corresponde à la situation où l'organisme a une RLS moins importante que la moyenne, rapportée à la masse de ses loyers. Sa cotisation est alors : $A + B - C$;

• Si $B < C$, alors la majoration est plus faible que la réduction. La modulation implique donc pour cet organisme une diminution de la cotisation. Les taux (f) et (h) sont calibrés de manière à ce que cela corresponde à la situation où l'organisme a une RLS plus importante que la moyenne, rapportée à la masse de ses loyers.

◦ Si $A > (C-B)$, alors la réduction ne compense pas entièrement la cotisation « normale ». L'organisme paye une cotisation réduite : $A - (C - B)$

◦ Si $A < (C-B)$, alors la réduction compense plus que la cotisation normale. L'organisme reçoit un versement de la CGLLS égal à : $(C-B) - A$.

Annexe n° 9 : organigramme de la CGLLS au 1^{er} septembre 2018

Caisse de garantie du logement locatif social

10, avenue Ledru-Rollin 75579 PARIS cedex 12 - Téléphone : 01 40 02 94 14 - Fax : 94 15 - e-mail : prenom.nom@cglis.fr