

ALG, Action Logement Groupe Association

PARIS (75)



RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2017-091

RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2017-091

ALG, Action Logement Groupe Association

PARIS (75)

PRINCIPALES PRECONISATIONS DE L'AGENCE

RAPPORT N° 2017-091

ALG, Action Logement Groupe Association (75)

Identifiant SIRET du siège : 824 581 623 00017

Président : Bruno ARCADIPANE

Vice-président : Jean-Baptiste DOLCI

Directeur général : Bruno ARBOUET

Adresse : 21, quai d'Austerlitz 75013 PARIS

- ▶ Renforcer le pilotage stratégique des filiales sans aller sur le champ opérationnel, en mobilisant la fonction de contrôle de gestion du groupe qui doit être assumée par ALG conformément aux textes en vigueur (article L313-18-11 du CCH et article 4 des statuts) ;
- ▶ Développer la fonction audit au sein d'ALG ;
- ▶ Renforcer la gouvernance d'ALG, et notamment le rôle des comités spécialisés, en particulier le comité de nomination et des rémunérations (CNR) et le comité d'audit, des risques et des comptes ;
- ▶ Renforcer l'encadrement des rémunérations des cadres dirigeants du groupe, principalement s'agissant des conditions de départ, l'encadrement des parts variables à partir d'objectifs quantifiables, et garantir la transparence des travaux du CNR ;
- ▶ Définir une trajectoire financière réaliste des frais de fonctionnements en pilotant un plan pluriannuel de réduction des frais définissant les objectifs et les moyens, en particulier en matière de ressources humaines et de frais informatiques ;
- ▶ Instaurer un dispositif d'évaluation du principe de non-discrimination des personnes morales pour l'accès aux financements issus de la PEEC, en s'appuyant sur la directive sur les personnes morales publiée en janvier 2019, et en contrôlant les conditions de mise en œuvre du dispositif de scoring par ALS.

Précédents rapports d'inspection MILOS : néant ; de contrôle ANPEEC : néant.

Contrôle effectué du 24 janvier 2018 au 10 janvier 2019.

RAPPORT DE CONTRÔLE : février 2020

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2017-091

ALG, Action Logement Groupe Association (75)

Synthèse	5
1. Préambule	9
2. Naissance du groupe Action Logement.....	10
2.1 Rappel historique du mouvement Action Logement	10
2.2 Des réformes successives qui se sont avérées insuffisantes amenant à la réforme engagée en 2015 11	
2.3 Création de trois nouvelles structures	12
3. Présentation générale d'ALG	13
3.1 La place de l'association au sein du groupe Action Logement	13
3.2 Objet social et missions dévolues à l'association.....	14
4. Gouvernance d'ALG, enjeu de positionnement en tant que structure faîtière du groupe	15
4.1 Composition et fonctionnement des organes de gouvernance.....	15
4.1.1 Une gouvernance paritaire.....	15
4.1.2 Des règles de limitation de cumul de mandats	15
4.1.3 Organisation et fonctionnement du conseil d'administration	16
4.1.4 Formalisme des décisions du conseil d'administration	17
4.1.5 Examen des conditions de défraiement des administrateurs	18
4.1.6 Direction générale du groupe.....	19
4.2 Évaluation de l'exercice de la fonction de pilotage stratégique du groupe.....	21
4.2.1 Des situations d'ineffectivité du rôle de pilotage stratégique d'ALG.....	21
4.2.2 Un nécessaire maintien du rôle d'ALG dans une fonction de pilotage stratégique sans immixtion dans les fonctions et décisions opérationnelles des filiales.....	22
4.3 Revue de la politique de maîtrise des risques	24
4.3.1 La mise en place d'un comité de déontologie	24
4.3.2 La création d'un comité d'audit, des risques et des comptes.....	25
4.3.3 Le pilotage du risque en cours de mise en place.....	25
4.3.4 Une fonction d'audit à renforcer	27
4.3.5 Un contrôle interne en cours de déploiement	28
4.3.6 Délégations de responsabilités et seuil d'engagement.....	29
4.3.7 Un risque système d'information insuffisamment maîtrisé.....	29

4.4	Analyse du suivi du respect par ALS des principes de non-discrimination entre les personnes morales éligibles dans la distribution des emplois et de l'évaluation de l'utilité sociale des aides aux personnes physiques	30
4.4.1	Le conseil d'administration d'ALG n'est pas à ce stade en capacité d'évaluer l'efficacité sociale de la politique d'aides mise en œuvre par ALS.	30
4.4.2	Une évaluation irréalisable du respect du principe de non-discrimination en matière de financement des personnes morales.....	31
5.	Politique de ressources humaines et maîtrise de la masse salariale	31
5.1	L'évolution des effectifs	32
5.2	La direction des ressources humaines	33
5.3	Le nouvel accord d'entreprise.....	34
5.4	Les conditions de rémunération et de départ à l'échelle du groupe	35
5.4.1	Analyse des conditions de départs avant début 2017	35
5.4.2	Analyse des conditions de départs des collaborateurs à partir de 2017	36
5.4.3	L'encadrement de la rémunération et des conditions de départ des cadres dirigeants.....	36
6.	Optimisation des coûts de gestion : trajectoire 2018-2022 des frais de fonctionnement	38
6.1	Un cadre global défini par la convention quinquennale.....	38
6.2	Le pilotage du plan de réduction des frais de fonctionnement groupe.....	40
6.2.1	Un pilotage dans le cadre de la procédure budgétaire.....	40
6.2.2	La mise en place récente d'une démarche de pilotage	40
6.3	L'augmentation soutenue des dépenses de fonctionnement.....	41
6.3.1	Réalisé 2017	41
6.3.2	Prévisions d'atterrissage 2018.....	41
6.3.3	Examen des grandes catégories de dépenses.....	44
7.	Sigles utilisés.....	51

SYNTHESE

Créé en 1943 à l'initiative d'Albert Prouvost, patron de la Lainière de Roubaix, par le patronat et les syndicats du Nord, le système paritaire du « 1 % logement » permettait historiquement la participation des entreprises à l'aménagement d'habitations populaires pour leurs salariés et demeure un élément significatif de la politique sociale des entreprises. La gestion de ce système est assurée par un mouvement dénommé « 1 % logement » qui regroupe des entreprises chargées de collecter et d'utiliser cette contribution patronale assise sur les salaires. Une réforme structurelle importante de ce mouvement, désormais appelé « Action Logement », est engagée depuis janvier 2017. En application de la loi n° 2016-719 du 1^{er} juin 2016, le Gouvernement a pris une ordonnance comprenant diverses mesures pour rationaliser l'organisation de la collecte de la PEEC et la distribution des emplois, qui reposait avant cette ordonnance sur plusieurs associations dénommées Comités Interprofessionnels du Logements (CIL) répartis sur le territoire national, et dont le nombre avait été réduit de près de deux cents à vingt à la suite d'une restructuration initiée en 2009.

La réforme de 2016 s'est traduite par la dissolution des CIL et la création de trois nouvelles entités : Action Logement Groupe (ALG), structure faîtière du groupe ; Action Logement Services (ALS) en charge de collecter la PEEC et de distribuer les emplois ; et Action Logement Immobilier (ALI), holding des filiales immobilières détenues par le groupe.

ALG est à ce jour à la tête d'un groupe qui emploie directement près de 18 000 collaborateurs, en intégrant les filiales immobilières. Via sa filiale Action Logement Immobilier, ALG contrôle plus de 500 filiales immobilières totalisant un patrimoine de près d'un million de logements. ALS a été agréée, depuis sa création, en qualité de société de financement. Elle est en conséquence tenue de se mettre en conformité avec les dispositions du Code monétaire et financier qui lui sont applicables. Les emplois de la PEEC ont représenté 3,4 milliards d'euros en 2017.

ALG a un statut associatif et est administrée par un conseil d'administration paritaire comprenant des représentants des organisations interprofessionnelles et représentatives au plan national de salariés et d'entreprises assujetties au versement de la PEEC. L'association assure le pilotage général et financier du groupe. À ce titre, elle doit exercer les missions définies à la fois par des dispositions légales (article L. 313-18-1 du CCH) et statutaires.

Ses missions comprennent notamment la conclusion avec l'État d'une convention quinquennale régissant les emplois de la PEEC et le suivi stratégique de sa mise en œuvre par les filiales, la fixation des objectifs d'emploi de la PEEC et la stratégie d'offre de services par le biais de directives publiques, la détermination des conditions d'emploi des ressources financières du groupe et la surveillance de l'équilibre financier, la gestion des risques et le contrôle interne, ainsi que le suivi du respect par ALS¹ des principes de non-discrimination entre les personnes morales éligibles et de prévention des conflits d'intérêt dans la distribution des emplois.

En termes de gouvernance, le conseil d'administration d'ALG a mis en place les différentes instances lui permettant d'exercer ses prérogatives. Il s'appuie notamment sur cinq comités spécialisés : le comité

¹ ALS recouvre de nombreux enjeux opérationnels du groupe, étant agréée société de financement, soumise au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, et concentrant la majorité des moyens matériels et humains dédiés à l'activité de financement (85 % des effectifs totaux, hors Action Logement Immobilier et ses filiales qui représentent près de 15 000 personnes affectées à l'activité).

stratégique, le comité d'audit des risques et des comptes, le comité de déontologie, le comité des nominations et des rémunérations (CNR), le comité « communication ». D'autre part, une commission d'appel d'offre et des comités consultatifs ont été mis en place dans les territoires. L'Agence observe que les travaux préparatoires et les réunions du conseil d'administration d'ALG ne sont pas toujours organisés de façon satisfaisante, en raison d'une communication insuffisante ou dans des délais trop courts. Les travaux du CNR font par ailleurs l'objet uniquement d'une restitution orale auprès du conseil. Les comptes-rendus des réunions du CNR et les annexes ne sont en effet pas diffusés, en méconnaissance des statuts d'ALG.

Depuis 2017, le conseil d'administration d'ALG a adopté un certain nombre de directives et de circulaires permettant de fixer le cadre d'intervention des différentes entités du groupe, et leur a défini des feuilles de route. En particulier, de nouvelles directives ont été prises sur les emplois de la PEEC à destination des personnes physiques, qui recouvrent mise en place des 'aides et de services destinés aux salariés rencontrant des difficultés pour accéder à un logement, à se maintenir dans leur logement ou aux fins de favoriser la mobilité professionnelle.

Au terme de son contrôle, l'Agence considère qu'ALG n'exerce pas dans des conditions satisfaisantes sa mission légale d'orientation et de supervision de la politique générale de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion du groupe, notamment à l'égard d'ALS, sur des sujets à fort enjeu. C'est en particulier le cas s'agissant de la mise en place par ALS d'un système d'information (SI) unique, de la mise en conformité d'ALS au titre de son statut de société de financement ou de la mise en œuvre d'une politique harmonisée des ressources humaines à l'échelle du groupe. Le processus de mise en conformité d'ALS au titre de société de financement, qui rencontre des difficultés importantes, n'a ainsi été évoqué qu'à deux reprises par le comité d'audit des risques et des comptes d'ALG en 2017 et 2018.

Le principe de non-discrimination dans la distribution des financements aux personnes morales par ALS n'est aujourd'hui pas évaluable par ALG, alors qu'il s'agit d'une de ses missions légales. Depuis le contrôle de l'Agence, une directive relative aux critères et au processus d'octroi des financements a été adoptée par le conseil d'administration d'ALG en date du 18 décembre 2018 et publiée début 2019. Même si ce dispositif en cours de mise en œuvre n'est pas évalué dans le cadre du contrôle faisant l'objet du présent rapport, il est à noter que celui-ci ne peut pas encore être pleinement appliqué car ALS met en avant des difficultés opérationnelles rencontrées en 2019 pour mettre en œuvre le dispositif de scoring en l'absence de module adapté dans le SI unique de gestion des financements.

Concernant la coordination entre ALS et ALG, cette dernière a tenté de la renforcer en imposant par voie de circulaire la présence du DG, du président et du vice-président d'ALG au conseil d'administration d'ALS, ce qui n'est pas conforme aux statuts. ALG indique que cette circulaire du 11 juillet 2018 n'est pas appliquée et souligne l'évolution engagée depuis le début de l'année 2019 par la création de directions transverses « groupe », permettant de renforcer le lien entre ALG et les filiales, afin de permettre à cette première d'exercer ses missions. Cette circulaire de gouvernance affirme par ailleurs le rattachement fonctionnel des dirigeants des entités au DG du groupe en précisant que le CODIR² « groupe » constitue l'instance de pilotage et de coordination de la politique et des actions du groupe.

L'Agence prend acte de ces évolutions, en précisant que l'objectif doit être le renforcement des fonctions de pilotage stratégique et de supervision exercées par ALG, en complémentarité des fonctions opérationnelles exercées par ALS et sans empiéter sur celles-ci. En effet, le rôle d'ALG, selon les dispositions législatives et réglementaires actuelles et conformément à ses statuts, ne doit pas comporter de fonctions à vocation opérationnelle. Ainsi, le comité de direction « groupe » ne peut en aucun cas se substituer aux organes de

² Comité de Direction.

gouvernance existants dont les attributions sont expressément fixées par les statuts et il ne doit y avoir aucune relation hiérarchique de fait entre les DRH des filiales et une fonction de DRH groupe ou, de façon identique, entre les DSI des filiales et une fonction de DSI groupe. Les services d'ALG doivent, en vertu de l'esprit et de la lettre du corpus législatif et réglementaire actuel, préparer les décisions d'orientations stratégiques qui sont prises par le conseil d'administration d'ALG et non assurer une supervision opérationnelle des services équivalents dans les filiales. L'Agence attire l'attention des dirigeants d'ALG à une grande vigilance pour garantir la non-survenance de situations équivoques qui pourraient conduire à des schémas de gestion de fait des filiales.

S'agissant de la politique de maîtrise des risques, elle est principalement portée par le comité d'audit, des risques et des comptes d'ALG. Une cartographie des risques groupe est en phase d'aboutissement. Les liens avec les filiales (articulation des travaux des comités et du traitement des risques) sont insuffisants. La fonction « Audit » au sein d'ALG a été tardivement mise en place et repose sur des moyens limités, les premiers audits internes ayant démarré à partir de 2019. ALG annonce l'intention de renforcer cette direction, sans quantifier toutefois les ressources qui seraient nécessaire d'affecter à ce stade.

Un premier encadrement des rémunérations des cadres dirigeants a été défini au sein du groupe. L'Agence recommande de poursuivre cette démarche, qui apparaît à ce stade insuffisamment aboutie. Ainsi, le comité de nomination et des rémunérations (CNR) doit être plus transparent dans ses décisions vis-à-vis du conseil d'administration. Il convient de mieux contrôler l'octroi des parts variables, qui bien que plafonné, n'est pas à ce jour adossé à l'atteinte d'objectifs mesurables. Aucune justification probante n'a pu ainsi être apportée sur la quasi-systématisation du versement de l'intégralité de la part variable à l'ensemble des cadres dirigeants d'ALG et ALS. ALG signale qu'un dispositif visant à mieux encadrer les conditions d'attribution des parts variables aux cadres dirigeants du groupe a depuis été mis en place. Il repose sur une grille d'appréciation et d'objectifs génériques validée par le CNR d'ALG et ayant également fait l'objet d'une présentation devant les CNR d'ALS et d'ALI.

L'analyse détaillée des conditions de départ de l'ensemble des cadres dirigeants et des cadres du groupe au titre des années 2016 jusqu'au 3^e trimestre 2018 n'a pas révélé d'anomalies substantielles, autre que les cas identifiés en 2016 à l'occasion du contrôle des ex-CIL.

La réduction des frais de fonctionnement constitue un engagement pris par ALG dans le cadre de la convention quinquennale 2018-2022 passée avec l'État au titre de ses missions légales. La convention prévoit une diminution des frais de fonctionnement au minimum de 10 % sur 5 ans, à l'échelle de l'ensemble du groupe (ALG, ALI, ALS, AFL, APAGL). Le montant référence de 2017 (320,2 millions d'euros), après une remontée anticipée en 2018 liée à la mise en œuvre de la réforme (342 millions d'euros) doit atteindre un point bas en 2022 (288 millions d'euros).

La mise en œuvre de la trajectoire prévue dans la convention quinquennale est susceptible d'être remise en cause. Concrètement, les frais observés pour l'année 2017 (322 millions d'euros) se situent au-delà du montant de référence de la convention. Les prévisions d'atterrissage 2018, examinées au moment du contrôle et qui s'établissaient à 344,3 millions d'euros, sont également au-dessus du scénario contractualisé. ALG précise qu'en définitive, les comptes de l'exercice 2018, qui ont été présentés au CA d'ALG du 20 mars 2019, font apparaître des charges de fonctionnement³ de 341,1 M€ pour un montant prévu de 342 M€. Ces charges incluent une provision constituée au titre de la transformation du SI d'ALS de 10 M€.

Le niveau de la masse salariale constitue le paramètre essentiel des frais de fonctionnement. Aucun scénario probant n'a été avancé au moment du contrôle pour garantir que la trajectoire prévisionnelle d'évolution de

³ Déterminées par ALG selon son interprétation des éléments à retenir en application de la convention quinquennale.

la masse salariale à réaliser permettra d'atteindre l'objectif de baisse des coûts de fonctionnement. L'Agence relève que les derniers accords d'entreprises qui ont été signés ont permis d'harmoniser « par le haut » le statut des salariés au sein de l'UES Action Logement, sachant que les effectifs demeurent relativement constants. En effet, la baisse du nombre de CDI est actuellement en partie compensée par le recrutement de CDD, qui ne modifie donc pas réellement le nombre de salariés employés au sein de l'UES. ALG précise que 2 plans de départ volontaire ont depuis été signés en 2019 et concernent environ 400 salariés sur le périmètre de l'UES, dont les départs s'échelonneront sur 2 ans. Le plan stratégique d'ALS prévoit une réduction d'effectif d'environ 800 personnes d'ici 2022. ALG indique également que l'évolution des rémunérations s'inscrit dans un cadre moins rapide que celle du marché du travail. L'impact financier de toutes ces décisions devra être mesuré et la trajectoire précisée. En effet, seul un plan de réduction significative de la masse salariale est susceptible de permettre un rattrapage de la trajectoire financière aux fins d'atteindre l'objectif fixé pour 2022.

Le directeur général

Pascal MARTIN-GOUSSET



1. PREAMBULE

L'ANCOLS exerce le contrôle d'Action Logement Groupe en application de l'article L. 342-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) : « *L'Agence a pour missions : 1° de contrôler de manière individuelle et thématique : le respect, par les organismes [...] des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables ; l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ; 2° d'évaluer [...] la contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction aux catégories d'emplois mentionnées à l'article L. 313-3, dans le respect de la mise en œuvre des conventions prévues à ce même article ; [...], la gouvernance, l'efficacité de la gestion, l'organisation territoriale et l'ensemble de l'activité consacrée [...]; l'efficacité avec laquelle les organismes mentionnés aux articles L. 313-18, L. 313-19 et L.313-20 s'acquittent des missions qui découlent de l'exercice des compétences qui leur sont reconnues par la loi [...].* »

L'Agence rappelle par ailleurs qu'en application des dispositions des articles L. 342-12 et L. 342-14 du CCH, l'ensemble des faits qui constituent :

- des manquements aux dispositions législatives et réglementaires qui sont applicables à l'organisme,
- des irrégularités dans l'emploi des fonds de la participation à l'effort de construction ou des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics,
- une faute grave de gestion,
- une carence dans la réalisation de l'objet social ou un non-respect des conditions d'agréments,

et qui sont éventuellement relevés dans le présent rapport de contrôle sont passibles de sanctions. Le cas échéant, les sanctions sont prises par le ministre chargé du logement, sur proposition du conseil d'administration de l'ANCOLS, après examen du rapport par son comité du contrôle et des suites et après que l'organisme a été mis en demeure de procéder à la rectification des irrégularités relevées, ou mis en mesure de présenter ses observations sur les irrégularités identifiées et les propositions de sanctions envisagées.

Il s'agit du premier contrôle d'ALG opéré par l'Agence depuis la dernière réforme du réseau d'Action Logement. Le contrôle s'est déroulé sur l'année 2018 (diligences sur site du 24 janvier 2018 au 10 janvier 2019), quasi-concomitamment à la mise en place effective du groupe, dont la création a été initiée début 2017 à la suite de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016.

Les contrôles antérieurs de l'ANCOLS réalisés durant la phase de préfiguration de la réforme débutée courant 2015, ont eu pour finalité d'établir un état des lieux des différents CIL. Ils étaient ciblés principalement sur la gouvernance, la situation des dirigeants et les activités principales (collecte, activité de prêts aux personnes morales et physiques).

Les objectifs du présent contrôle étaient en particulier d'examiner la conduite des opérations relatives à la mise en œuvre de la réforme, d'apprécier la trajectoire économique prise par ALS et ALG, d'évaluer la mise en place d'un contrôle interne et d'examiner les conditions d'évolution du dispositif de collecte.

Le rapport de contrôle reprend l'ensemble des points étudiés par la mission. Il analyse les situations et met l'accent sur les dysfonctionnements pour inciter à la mise en œuvre des actions de correction et/ou d'amélioration.

2. NAISSANCE DU GROUPE ACTION LOGEMENT

2.1 RAPPEL HISTORIQUE DU MOUVEMENT ACTION LOGEMENT

Créé en 1943 à l'initiative d'Albert Prouvost, patron de la Lainière de Roubaix, par le patronat et les syndicats du Nord, le système paritaire du « 1 % logement » permettait la participation des entreprises locales à la construction des habitations populaires et constituait un élément de la politique sociale de l'entreprise, sans que pour autant cet avantage découle directement du contrat de travail. Après plusieurs expérimentations locales pour contribuer à la résolution de la crise du logement de l'après-guerre, le législateur a généralisé cette initiative, en imposant aux entreprises du secteur privé non agricole et aux établissements publics industriels et commerciaux de plus de dix salariés de contribuer au logement de leurs salariés à hauteur de 1 % de la masse salariale. Différentes évolutions réglementaires ont élargi le champ des bénéficiaires et diversifié les emplois en direction des personnes physiques et des personnes morales. Par ailleurs, le seuil d'assujettissement est passé en 2005 de dix à vingt salariés. Ce sont près de 108 600⁴ entreprises du secteur privé non agricole, employant environ 14 millions de salariés, qui sont assujetties à ce dispositif. Cette contribution, versée en application de l'article L. 313-1 du CCH constitue un élément majeur de la politique du logement en France.

Cette contribution patronale sur les salaires, réglementairement dénommée « Participation des employeurs à l'effort de construction » (PEEC), a connu une diminution de taux de 1 % à 0,45 % en 1992. Cependant, pour les entreprises, la contribution est restée pratiquement similaire (0,95 %), la différence (0,50 %) étant versée au Fond national d'aide au logement (FNAL) qui finance diverses allocations logement.

L'employeur se libère de cette obligation soit en versant la contribution visée supra à un organisme agréé, soit en investissant directement cette somme en faveur du logement de ses salariés. Le non-respect de l'obligation d'investissement rend l'entreprise redevable d'une cotisation fiscale de 2 %.

En 2016, la contribution des employeurs perçue par Action Logement représentait 1,7 milliard d'euros. Elle ne constitue cependant qu'une part (50 %) des ressources du réseau « 1 % logement », l'autre part étant le remboursement des prêts consentis à l'aide de la PEEC à hauteur d'1,7 milliard (50 %).

Depuis l'origine, le « 1 % logement » a notamment pour mission de soutenir la construction, la réhabilitation et l'acquisition de logements en octroyant des prêts aux organismes constructeurs et gestionnaires de logements en contrepartie de droits de réservation de logements pour les salariés. À ce titre, Action Logement dispose de près de 700 000 droits de réservation (hors structures collectives) au sein du parc de ses filiales ou d'autres opérateurs du logement social (OPH, SEM, SA HLM non filiales d'Action Logement). Progressivement, ont été développées les aides à la personne, d'abord sous forme de prêts à l'accession ou à la rénovation, puis à partir de 1998 ont été créées un ensemble d'aides dont certaines ouvertes à tous les salariés, que leur entreprise verse ou non la PEEC, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi du secteur non agricole ou jeunes, comme par exemple : le Loca-Pass, le Pass-Travaux, le Mobili-Pass, le Mobili-Jeune. À partir des années 90, les ressources PEEC sont de plus en plus souvent mobilisées pour financer les politiques publiques de l'habitat.

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Molle, a réformé la gouvernance du réseau avec notamment pour finalité de dégager des économies de gestion substantielles. Un important mouvement de réorganisation des collecteurs a été mis en œuvre et a abouti au maintien d'une

⁴ Selon les données INSEE au 1^{er} janvier 2013.

vingtaine de CIL. Les attendus étaient une amélioration de la gestion de ces entités et la réalisation d'économies importantes, avec un objectif de réduction des coûts de gestion de 10 %.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a constitué une étape dans la réorganisation du réseau avec le retour à la contractualisation entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), au moyen d'une convention quinquennale définissant les règles d'utilisation et les enveloppes minimales et maximales consacrées aux emplois de la PEEC, après une période d'établissement des emplois et de leurs enveloppes budgétaires par voie de décret en Conseil d'État instaurée en 2009.

2.2 DES REFORMES SUCCESSIVES QUI SE SONT AVEREES INSUFFISANTES AMENANT A LA REFORME ENGAGEE EN 2015

Malgré les réformes du réseau Action Logement, des constats d'inefficacité et d'inefficience subsistent : le fonctionnement apparaît peu lisible, peu efficient et ne venant pas suffisamment en aide aux salariés les plus fragiles. En dépit de la réduction très significative du nombre des CIL, les collecteurs n'ont pas mis un terme aux interventions concurrentielles de plusieurs collecteurs sur un même territoire, générant des situations d'inefficience sectorielle, voire d'inefficacité du fait d'actions potentiellement antagonistes.

Les partenaires sociaux d'Action Logement ont de ce fait décidé, en avril 2015, d'engager une réforme structurelle avec notamment pour ambition d'améliorer le fonctionnement interne du réseau et de renforcer son efficacité. Elle vise à mettre fin à une concurrence inutile et coûteuse entre les CIL et à favoriser une plus grande transparence dans les critères de distribution des emplois. La centralisation de la collecte doit également permettre de répondre en partie à l'objectif de baisser les coûts de fonctionnement de 10 %, engagement repris par Action Logement dans la convention quinquennale de décembre 2014.

En application de la loi n° 2016-719 du 1^{er} juin 2016, le Gouvernement a pris une ordonnance comprenant diverses mesures pour rationaliser l'organisation de la collecte de la PEEC et de la distribution des emplois de cette participation. Ainsi, l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 organise la mise en place du groupe Action Logement et la dissolution des CIL et de l'UESL. La nouvelle organisation du groupe recouvre la mise en place de trois nouvelles structures : Action Logement Groupe (ALG), Action Logement Services (ALS), Action Logement Immobilier (ALI). Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 et a été ratifiée par l'article 102 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ÉLAN).

La nouvelle dynamique issue de la réforme doit permettre :

- de rationaliser la collecte de la PEEC et la distribution des aides et services financés au moyen de cette participation ;
- d'augmenter les capacités de financement de logements, en particulier de logements sociaux, par Action Logement, permettant ainsi de décliner territorialement les objectifs fixés dans la convention quinquennale de décembre 2014 ;
- de constituer un groupe fonctionnant de façon coordonnée, mais avec des prérogatives propres aux entités qui la composent, d'accroître l'efficacité du dispositif, d'en renforcer la gouvernance et la maîtrise des risques et d'en réduire les coûts de fonctionnement en optimisant l'utilisation des moyens ;
- de renforcer le lien avec les territoires et leurs représentants élus.

2.3 CREATION DE TROIS NOUVELLES STRUCTURES

L'association ALG, créée le 10 décembre 2016, est la structure faîtière qui fixe les orientations stratégiques et les objectifs en matière de produits et services rendus par le réseau AL. Cette structure a notamment pour mission de conclure avec l'État les conventions quinquennales relatives aux emplois de la PEEC de les décliner sur le plan territorial et de veiller à leur mise en œuvre. Elle doit garantir la non-discrimination dans les financements accordés aux personnes morales et l'équité dans la distribution des services au bénéfice des salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise.

Sur le plan financier, cette entité est chargée d'assurer l'équilibre entre les ressources et les emplois de la PEEC.

ALG est l'associé unique des sociétés par actions simplifiées unipersonnelles (SASU) ALS et ALI.

ALS, dotée du statut de société de financement, est dorénavant la structure unique⁵ chargée de la collecte de la PEEC et de la distribution des aides et services aux salariés sur l'ensemble du territoire avec des délégations régionales et à des comités régionaux. La SASU s'appuie sur 13 délégations régionales et des agences locales.

Au niveau de chaque délégation régionale, est mis en place un comité régional Action logement (CRAL) composé de façon paritaire de représentants des organisations patronales et des organisations syndicales de salariés, membres d'Action Logement. Ces comités ont pour rôle la représentation politique du groupe en régions, l'identification des besoins dans les territoires et la proposition d'actions en conséquence.

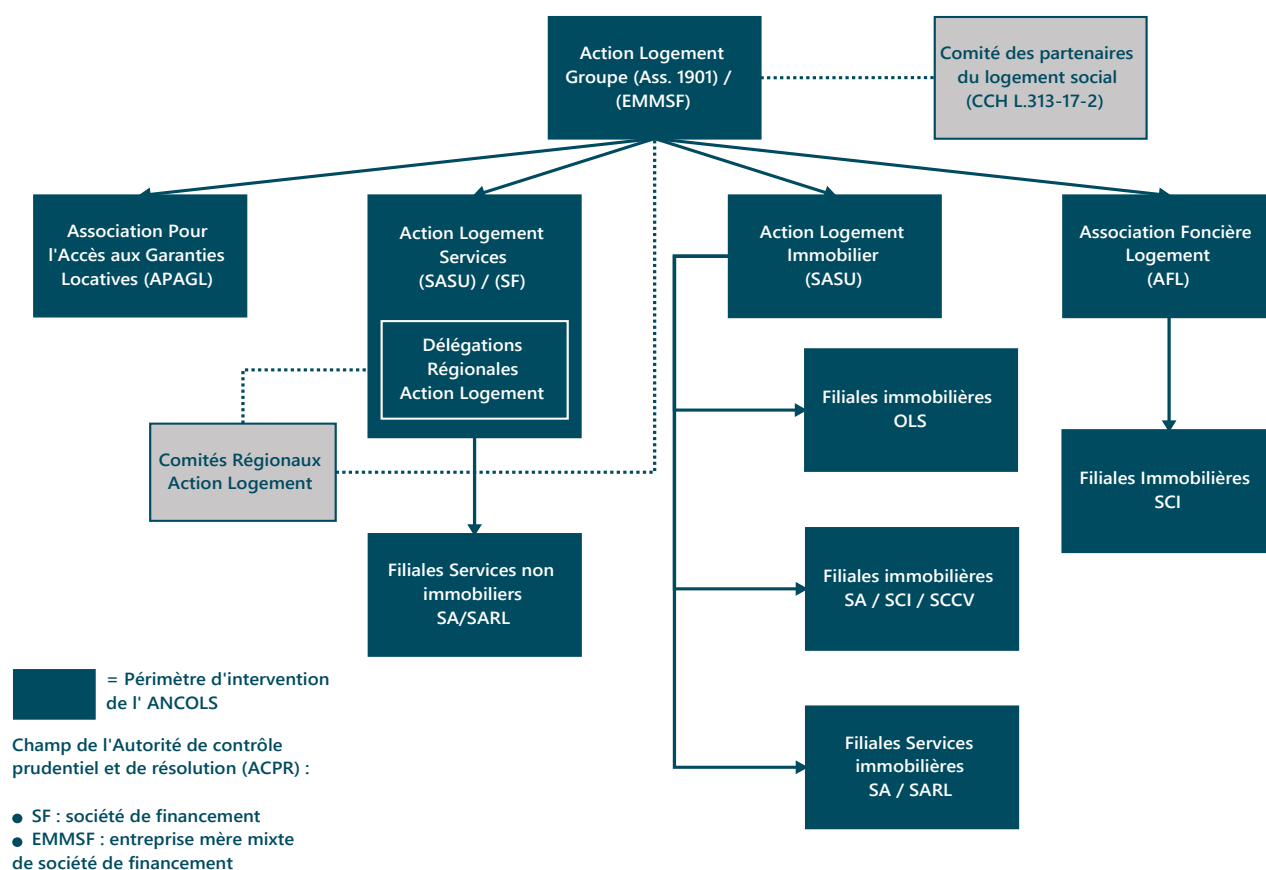
ALS a repris l'ensemble des collaborateurs et des actifs de toute nature des CIL qui ont été dissous, à l'exception de leurs participations dans les ESH reprises dans l'entité ALI.

La SASU ALI est ainsi une structure de détention et de gestion des participations anciennement détenues par les CIL dans des organismes de logement social (OLS) et autres filiales immobilières hors OLS. Avec un patrimoine immobilier de près d'un million de logements, dont une forte proportion dans le parc social, le groupe est un acteur de premier plan de la politique publique du logement social. Cette structure est chargée de veiller à la mise en œuvre de la politique immobilière définie par ALG.

L'APAGL et l'AFL ont été quant à elles confortées dans leurs compétences respectives.

Cette réforme a abouti à la constitution d'un groupe qui tient une place importante dans la politique publique du logement social, d'amélioration de l'habitat privé, du renouvellement urbain, et plus généralement des politiques nationale et locales de l'habitat, avec 18 000 collaborateurs et un réseau présent sur tout le territoire avec près de 280 implantations.

⁵ À l'exception de la SICF, Société immobilière des chemins de fer Français, société anonyme dédiée à la collecte PEEC de la SNCF.



3. PRESENTATION GENERALE D'ALG

ALG est une association de type loi de 1901 régie également par les articles L. 313-18 et suivants du CCH. L'assemblée générale constitutive réunissant l'ensemble des membres⁶ s'est tenue le 15 novembre 2016. Les statuts de l'organisme ont été adoptés à cette occasion et ont fait l'objet par la suite d'une approbation par décret⁷. Ils précisent notamment l'objet assigné à l'association, le mode d'administration et de direction, ses ressources ainsi que son rôle vis-à-vis des entités du groupe Action Logement.

3.1 LA PLACE DE L'ASSOCIATION AU SEIN DU GROUPE ACTION LOGEMENT

ALG s'est substituée à l'UESL (Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement) dissoute à la suite de la réforme du mouvement adoptée en 2016. Elle est devenue la structure faîtière du groupe Action Logement dont elle assure le pilotage général et financier et qui comprend également, selon l'article L. 313-17 modifié⁸ du CCH, quatre organismes (ALS, ALI, l'APAGL et l'AFL) et les entités contrôlées au sens de l'article 233 du Code de commerce par ceux-ci.

⁶ Deux représentants des organisations d'employeurs (MEDEF et CGMPE) et cinq représentants des organisations de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFCT, GCT et FO).

⁷ Décret n° 2016-1681 du 5 décembre 2016 relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Groupe et à la nomination des commissaires du Gouvernement auprès d'Action Logement Groupe, Action Logement Services et Action Logement Immobilier.

⁸ Modification issue de l'article 102 (V) de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ÉLAN).

L'activité du groupe Action Logement⁹ recouvre en 2017 des emplois de la PEEC à hauteur de 3,4 milliards d'euros, comprenant notamment 1,44 milliard d'euros à destination des bailleurs sociaux (destinés à la construction, la réhabilitation et l'acquisition de logements) et 959 millions d'euros destinés au financement des politiques publiques en particulier des missions de l'ANRU¹⁰. 494 903 aides ont été délivrées à des personnes physiques et 84 865 logements ont été attribués. 21 090 logements ont été livrés.

Le groupe compte en 2017 plus de 500 filiales immobilières dont 65 organismes HLM. Son patrimoine immobilier comprend 911 700 logements sociaux et 69 600 logements intermédiaires.

3.2 OBJET SOCIAL ET MISSIONS DEVOLUES A L'ASSOCIATION

Selon l'article 4 des statuts, ALG a pour objet de financer des actions dans le domaine du logement, en particulier pour le logement des salariés, par l'intermédiaire de ses filiales. À ce titre, l'association doit exercer les missions définies à la fois par des dispositions légales (article L. 313-18-1 du CCH) et statutaires (article 4 précité).

Cinq missions principales peuvent être distinguées :

- la conclusion avec l'État d'une convention quinquennale régissant les emplois de la PEEC et le suivi de sa mise en œuvre par les filiales. Depuis la création d'ALG, une convention a été signée le 16 janvier 2018 et publiée au Journal officiel du 8 février 2018. Elle porte sur la période 2018-2022 et prévoit une série d'engagements à destination des bailleurs sociaux ou bailleurs privés, des personnes physiques locataires ou accédants ainsi que des contributions au financement au bénéfice des politiques de rénovation urbaine et de revitalisation des centres des villes moyennes. 15 milliards d'euros devraient être mobilisés par Action Logement dans le cadre de cette convention. Un engagement de réduction des frais de fonctionnement de 10 % en euros constants sur la durée de la convention est également pris. Il concerne ALG, ALS, ALI, l'AFL et l'APAGL ;
- la détermination des orientations stratégiques du groupe Action Logement. L'association fixe les objectifs d'emploi de la PEEC à ses sociétés filiales pour la mise en œuvre de la convention quinquennale ainsi que la stratégie d'offre de services par le biais en particulier de directives rendues publiques et qui s'imposent aux entités du groupe. Elle décide par ailleurs de la stratégie patrimoniale et immobilière du groupe. ALG doit en outre agréer les directeurs généraux de l'ensemble des entités composant le groupe et fixer les règles de déontologie et de rémunération applicables au sein du groupe ;
- la détermination des conditions d'emploi des ressources financières du groupe et la surveillance de l'équilibre financier. En particulier, elle arrête annuellement le montant des prélèvements sur les ressources pour financer les charges et les dépenses de fonctionnement des organismes du groupe ;
- l'orientation et la supervision de la politique générale de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion du groupe ;
- le suivi du respect par ALS des principes de non-discrimination entre les personnes morales éligibles et de prévention des conflits d'intérêt (article L. 313-17-3 du CCH) dans la distribution des emplois.

⁹ Source : Action Logement / Rapport annuel 2017 / Panorama chiffré.

¹⁰ Financement de la rénovation urbaine des quartiers prioritaires.

4. GOUVERNANCE D'ALG, ENJEU DE POSITIONNEMENT EN TANT QUE STRUCTURE FAITIERE DU GROUPE

Les organes dirigeants (CA et DG) de l'association ont été installés début 2017¹¹ et les conditions de leur fonctionnement sont analysées dans les développements ci-après.

4.1 COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE GOUVERNANCE

4.1.1 Une gouvernance paritaire

L'association ALG est administrée par un CA paritaire composé de 5 représentants titulaires des organisations d'employeurs et de 5 représentants titulaires des organisations de salariés et autant de suppléants. Le président est choisi parmi les organisations d'employeurs et le vice-président parmi les organisations de salariés. Les membres fondateurs de l'association se réunissent au moins une fois dans l'année en assemblée générale.

La répartition des compétences entre l'assemblée générale (AG), le conseil d'administration (CA) et le directeur général (DG) est précisée dans les statuts de l'organisme. À fin 2018, l'AG s'est réunie à deux reprises, dans le cadre de session ordinaire, depuis la constitution de l'association (respectivement le 28 février 2017 et le 12 juin 2018), notamment pour approuver le règlement intérieur du CA et examiner les comptes de 2017.

4.1.2 Des règles de limitation de cumul de mandats

L'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la PEEC avait instauré dans son article 1 une interdiction stricte de cumul des mandats ou de fonctions au sein du groupe Action Logement afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Ce principe de non-cumul est codifié dans le CCH et repris dans les statuts des entités composant le groupe. Il concerne notamment les mandataires sociaux (administrateurs et dirigeants) d'ALG, d'ALS et d'ALI qui ne sont pas autorisés à exercer une autre responsabilité au sein des entités du groupe Action Logement.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ÉLAN) a apporté dans son article 102 un assouplissement aux règles de non-cumul. L'interdiction faite aux membres des CA et aux dirigeants d'ALG et de ses filiales d'exercer simultanément un autre mandat ou fonction dans une autre entité du groupe a été supprimée. La limitation de cumul porte désormais uniquement sur les personnes en charge des responsabilités suivantes au sein d'ALS : le président, le vice-président, le DG et le DGD qui ne sont pas autorisés à cumuler un autre mandat ou fonction au sein d'ALI, de l'AFL et ou dans l'une des entités sur lesquelles elles exercent un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce. Ces dispositions sont codifiées dans le CCH (articles L. 313-18-2, L. 313-19-3 et L. 313-20-2).

Le régime d'interdiction stricte de cumul au sein du groupe Action Logement est cependant toujours en vigueur en vertu des statuts d'ALG et de ses filiales. En conséquence, la possibilité de cumul de mandats sociaux au sein des filiales accordée aux administrateurs d'ALS, dans le cadre d'une circulaire de gouvernance adoptée courant 2017, n'est pas conforme aux statuts de la SAS et est de ce fait irrégulière. L'article 10.1.5 des statuts d'ALS dispose en effet que « *les représentants titulaires des membres du conseil d'administration et leurs suppléants ne peuvent exercer simultanément un autre mandat ou une fonction dans l'association Action Logement Groupe, dans la société ACTION LOGEMENT IMMOBILIER, dans l'APAGL, l'AFL ni dans l'une des entités sur lesquelles elles exercent un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code du commerce* ». Les filiales d'ALS

¹¹ Les premiers dirigeants d'ALG (représentants du CA, président, vice-président et directeur général) ont été désignés au cours de l'assemblée constitutive du 15 novembre 2016.

relèvent également du périmètre de contrôle d'ALG au sens de l'article précité 233-3 du Code du commerce. En conséquence, le cumul envisagé par la circulaire ne peut être autorisé au regard des statuts d'ALS actuellement en vigueur. Aucun administrateur d'ALS n'est toutefois concerné lors du contrôle.

4.1.3 Organisation et fonctionnement du conseil d'administration

Le conseil d'administration d'ALG comprend au total dix membres. Trois commissaires du gouvernement¹² assistent par ailleurs aux réunions du conseil et peuvent conjointement demander une seconde délibération et opposer leur veto à certaines décisions visées à l'article L. 313-18-6 du CCH :

- les délibérations compromettant l'équilibre entre les emplois et les ressources des fonds issus de la PEEC ;
- les délibérations compromettant la capacité du groupe à tenir ses engagements financiers ;
- les délibérations incompatibles avec l'atteinte des fins mentionnées à l'article L. 313-18-1 du CCH ;
- les délibérations compromettant le respect du principe de non-discrimination prévu à l'article L. 313-17-3 du CCH ;
- les délibérations fixant pour l'association un budget manifestement surévalué ou inadapté au regard de ses missions ;
- les délibérations non conformes à la loi, à la réglementation ou à la convention mentionnée à l'article L. 313-3 du CCH.

L'instance s'est réunie pour la première fois en janvier 2017 et a été présidée jusqu'en février 2018 par M. Jacques CHANUT. Ce dernier a démissionné et a été remplacé par M. Bruno ARCADIPANE qui présidait auparavant ALS. Le mandat de vice-président est exercé par M. Jean-Baptiste DOLCI.

Le CA s'est doté d'un règlement intérieur qui définit les modalités de son fonctionnement. Plusieurs organes ont été créés afin de l'aider dans ses travaux :

- cinq comités spécialisés (le comité stratégique, le comité d'audit des risques et des comptes, le comité de déontologie, le comité des nominations et des rémunérations -CNR- et le comité « communication »), composés d'administrateurs et pouvant le cas échéant accueillir des invités extérieurs, sont chargés de préparer les dossiers en amont. Ces comités ont un rôle consultatif ;
- une commission d'appel d'offres (CAO) compétente pour l'attribution des marchés passés par l'organisme qui sont soumis, en application de l'article L. 313-17-1 du CCH, à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015. Cette commission réunit deux administrateurs et deux directeurs.

Le conseil peut également s'appuyer sur des comités consultatifs mis en place dans les territoires. Douze comités régionaux d'Action Logement (CRAL) et cinq comités territoriaux d'Action Logement (CTAL) basés en outre-mer ont été installés depuis 2016. Ces comités sont composés de façon paritaire de représentants des organisations patronales et de salariés (20 membres pour les CRAL et 10 pour les CTAL). Ils sont rattachés pour leur fonctionnement aux services d'ALS (délégations régionales). La convention quinquennale 2018-2022 précise par ailleurs que ces comités assurent la concertation avec les acteurs locaux de l'emploi et du logement, et la construction de partenariats notamment avec les collectivités locales qui animent la conduite des politiques publiques sur les territoires. Des plans régionaux d'orientations et d'actions (PROA) sont élaborés

¹² Les commissaires du Gouvernement sont désignés nominativement, respectivement par les ministres chargés du Logement, de l'Économie, du Budget. Le cadre de leur intervention est précisé à l'article L. 313-18-6 du CCH.

par les comités régionaux en lien avec les délégations régionales d'ALS pour définir la répartition des emplois (financements « personnes physiques » et « personnes morales »).

Les réunions du conseil d'administration ont été nombreuses depuis son installation, nettement supérieures à la fréquence minimale statutaire d'une fois par trimestre. L'instance s'est réunie à douze reprises en 2017 et à cinq reprises au cours du premier semestre 2018. Les comptes-rendus des réunions du conseil d'administration apparaissent détaillés. Les règles de convocation et quorum sont respectées.

La comitologie mise en place semble globalement adaptée.

Toutefois, les travaux préparatoires et les réunions du conseil d'administration ne sont pas organisés de façon satisfaisante. Le caractère très dense des ordres du jour des réunions du conseil et l'absence de transmission des documents dans les délais prévus par les statuts (huit jours ouvrables avant la date) sont récurrents. Des pièces à examiner ont parfois été remises en séance le jour même aux administrateurs ou communiqués très tardivement aux commissaires de gouvernement suscitant des critiques¹³ de la part des intéressés. ALG relativise la portée de ce constat et met en avant les difficultés (mise en place du conseil, absentéisme) rencontrées lors des deux premières années de fonctionnement. Ce point devra en tout état de cause être corrigé pour l'avenir.

Les réunions des comités spécialisés, qui comptent normalement quatre administrateurs, se sont tenues durant l'année 2017 la plupart du temps avec un effectif incomplet de trois, voire occasionnellement de deux membres. Les travaux du CNR font par ailleurs l'objet d'une restitution uniquement orale auprès du conseil. Les comptes-rendus des réunions du CNR et les annexes ne sont en effet pas diffusés. L'Agence rappelle que le président et le directeur général de l'association sont tenus de communiquer aux membres du conseil tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

4.1.4 Formalisme des décisions du conseil d'administration

Les statuts de l'association confèrent au conseil d'administration des attributions et prérogatives importantes. Il lui appartient notamment, aux termes de l'article 9.5 des statuts, de déterminer les principes de mise en œuvre des missions confiées à ALG et de veiller à leur exécution. Le conseil doit par ailleurs se donner les moyens d'évaluer et d'assumer pleinement le rôle d'actionnaire sur les autres entités du groupe. Il oriente en particulier les décisions à prendre par l'organisme en sa qualité d'associé unique de ses filiales ALI et ALS.

Le conseil d'administration a été appelé à délibérer depuis 2017 sur des sujets ayant trait notamment à la stratégie suivie par ALG et ses filiales, aux questions budgétaires, aux modalités de rémunérations et de désignation des dirigeants (agrément préalable) ainsi qu'aux règlements intérieurs établis par les filiales. Il assigne également des objectifs annuels inscrits dans des feuilles de route de chaque entité du groupe, qui font l'objet d'un suivi périodique. Les comités spécialisés et la CAO lui rendent compte de leurs travaux. Un bilan annuel d'activité des CRAL et CTAL a été par ailleurs communiqué lors du CA du 11 juillet 2018.

Le conseil a adopté par ailleurs depuis 2017 un certain nombre de directives et de circulaires :

- les directives revêtent un caractère obligatoire pour les entités du groupe en vertu de l'article L. 313-18-1 du CCH. Elles sont émises en application des objectifs d'emplois de la PEEC et de la stratégie de l'offre de services du groupe. Les directives définissent le type de bénéficiaires, les dépenses finançables, les conditions d'éligibilité et les caractéristiques du dispositif. Une fois adoptées, elles sont publiées sur le site de l'association et deviennent opposables aux tiers. En 2017, les directives publiées concernaient principalement

¹³ Cf. à titre d'illustrations les comptes-rendus des réunions des CA des 20 décembre 2017 et 11 juillet 2018.

la mise en place de certaines aides et de services destinés aux salariés rencontrant des difficultés pour accéder à un logement, se maintenir dans leur logement ou pour favoriser la mobilité professionnelle ;

- les circulaires ont une portée plus limitée que les directives. Il s'agit de documents internes destinés à la bonne marche du groupe. Elles ont pour objet de fixer des règles en matière notamment de gouvernance (charte de déontologie, non-cumul des mandats, modalités de gouvernance des filiales, le règlement des frais des administrateurs...) et d'utilisation des produits non visés par une directive comme ceux liés à la Participation des Employeurs Agricoles à l'Effort de Construction (PEAEC¹⁴).

4.1.5 Examen des conditions de défraiement des administrateurs

4.1.5.1 Le cadre général

Les statuts de l'association stipulent que les administrateurs exercent gratuitement leur mandat et qu'ils peuvent se voir rembourser les frais exposés dans le cadre de leurs fonctions dans les conditions définies par le CA et sur justificatifs.

ALG est chargée de déterminer et de reverser le montant annuel des sommes allouées en défraiement aux organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés membres de l'association. Les dépenses prises en charge sont celles résultant de la participation des représentants aux travaux et activités d'ALG, de ses deux filiales ainsi que des CRAL et CTAL. Une convention de défraiement est signée dans ce cadre avec chaque organisation et prévoit deux types de financement :

- un financement dit « direct » se traduisant par un défraiement versé globalement à chaque organisation au titre des missions générales et de formations dont elle est à l'initiative ;
- un financement dit « indirect » pour lequel ALG assure la gestion pour le compte des organisations interprofessionnelles et qui vise à rembourser les frais de déplacement, les frais de formations spécifiques et les pertes éventuelles de salaires. Ce dispositif conduit ALG à rembourser directement les administrateurs et membres de CRAL pour leurs frais de déplacement, l'organisme de formation qui dispense celle-ci et l'entreprise pour les pertes de salaires.

Le budget global alloué doit respecter un plafond fixé par arrêté ministériel qui s'établissait au titre de l'exercice 2017 à 6,66 M€¹⁵ et qui correspondait au budget prévisionnel fixé par ALG. Les dépenses prévisionnelles ont été surévaluées pour plus d'un million. Réuni le 12 avril 2018, le CA a été en effet informé que l'enveloppe « financements directs » n'avait été consommée à hauteur de 4,67 M€ et celle dédiée aux « financements indirects » à hauteur de 0,424 M€, ce qui a représenté un montant total de 5,09 M€. Le CA a cependant décidé, motivé par une posture de prudence, de maintenir au même niveau le budget dévolu au défraiement en 2018. L'arrêté fixant le plafond n'avait pas encore été publié au moment du contrôle.

4.1.5.2 Les règles internes définies par le groupe

Une circulaire de gouvernance approuvée par le CA d'ALG le 24 janvier 2017 fixe les conditions de remboursement des frais des administrateurs et membres des CRAL/CTAL. Elle a été complétée d'une note interne décrivant les différentes étapes du processus de remboursement. Par ailleurs, des conventions de défraiement sont passées annuellement avec les confédérations, fixant la liste des travaux et réunions ouvrant

¹⁴ L'article L. 313-19-1-2 du CCH n'a pas qualifié de directives les objectifs d'emplois relevant de la PEAEC (Participation des employeurs agricoles à l'effort de construction). Des « Circulaires Produit PEAEC » sont élaborées et ont un usage interne et externe comme les directives, bien que non publiées.

¹⁵ Arrêté du 22 août 2017 relatif au plafonnement du défraiement versé par l'association Action Logement Groupe aux organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés membres de l'association.

droit à défraiement. La convention type est toutefois peu précise sur le type d'évènement indemnisable car très générale.

L'attribution d'une indemnité compensatrice forfaitaire de 70 euros, en cas d'hébergement non hôtelier (hébergement par la famille ou des tiers) prévue par la circulaire est juridiquement contestable. Le versement d'une telle indemnité forfaitaire n'est pas prévu par les statuts qui autorisent uniquement le remboursement de frais réellement engagés accompagnés de pièces justificatives. De plus, les administrateurs ayant bénéficié de ces remboursements forfaitaires ne produisent qu'une simple attestation sur l'honneur, ce qui ne peut être considéré comme une pièce suffisante. Il est à noter que parmi les bénéficiaires figurent des administrateurs disposant à titre privé d'un logement situé à proximité des lieux de réunion et qui n'engagent de fait aucune dépense supplémentaire d'hébergement.

ALG a décidé de supprimer cette indemnité forfaitaire durant le contrôle de l'Agence. Une délibération en ce sens a été adoptée par le CA le 18 décembre 2018.

L'Agence considère que le remboursement des frais nécessite d'être mieux encadré et contrôlé par l'organisme.

La procédure de remboursement doit permettre d'éviter les abus, certaines réunions ou d'autres types d'intervention pouvant être considérées comme reliés à tort à l'exercice des fonctions d'administrateurs. Le contrôle a notamment relevé des remboursements portant sur des dépenses effectuées dans certains cas sur des périodes excédant les évènements indemnissables (incluant des jours fériés ou des périodes de plusieurs jours).

4.1.6 Direction générale du groupe

M. Bruno ARBOUET exerce la fonction de directeur général depuis la création de l'association. Il représente l'association à l'égard des tiers et en qualité d'associé unique des deux filiales. Il est par ailleurs chargé notamment de mettre en œuvre les orientations et les délibérations prises par le CA et de veiller à l'application des avis et des directives qui sont émis.

Le DG dispose, pour accomplir ses missions, des moyens de l'association et de ceux mis à disposition par les filiales. L'effectif d'ALG (une quarantaine de salariés en 2018) se compose principalement de cadres se répartissant au sein de cinq directions centrales (ressources humaines, affaires juridiques, stratégie et finances, communication et audit, risques et déontologie).

Sa rémunération a été fixée conformément aux statuts de l'organisme (article 9.5 et 10) par le CA le 28 février 2017. Elle comprend une part fixe (250 000 € bruts annuels) et une part variable plafonnée à 20 % de la rémunération de base qui devait être calculée en fonction de la réalisation de missions et d'objectifs préalablement fixés.

Le conseil d'administration n'a pas défini de critère particulier permettant de justifier le versement de la part variable des rémunérations du DG d'ALG.

Le CA a décidé, lors de sa réunion du 30 janvier 2018, d'attribuer au DG le montant maximum de la part variable sans disposer d'éléments d'appréciation. Cette situation a été critiquée par l'un des administrateurs. ALG précise que la décision concernant les conditions d'octroi de la part variable du DG d'ALG sera examinée lors d'un prochain CA, à la suite du dispositif d'encadrement mis en place pour l'ensemble des dirigeants du groupe (cf. infra).

En effet, l'insuffisante définition des critères et objectifs à retenir pour fixer la part variable concerne également la situation des autres dirigeants du groupe (DG et DGD d'ALS ainsi que les DG d'ALI, de l'AFL et de l'APAGL) si l'on se réfère à la réunion précitée du conseil d'administration. ALG indique qu'un dispositif visant à mieux

encadrer les conditions attribution des parts variables aux cadres dirigeants du groupe a été depuis mis en place. Il repose selon ALG sur une grille d'appréciation et d'objectifs génériques validée par le CNR d'ALG et qui a également fait l'objet d'une présentation devant les CNR d'ALS et d'ALI.

Le DG d'ALG n'exerce pas un rôle hiérarchique à l'égard des DG des autres entités du groupe. Il dispose toutefois, en vertu des statuts, de certaines prérogatives dans le processus de désignation et de cessation des fonctions des intéressés. Il lui appartient notamment de proposer au CA l'agrément préalable requis pour la nomination et la révocation des dirigeants d'ALS et ALI.

Le DG assure la coordination au sein du groupe en présidant le comité de direction (CODIR) « groupe » qui réunit depuis janvier 2017 les dirigeants des différentes entités (ALS, ALI, AFL, APAGL) deux fois par semaine. Les réunions du CODIR donnent lieu à des comptes-rendus écrits et sont l'occasion de faire un point d'information sur l'actualité du groupe et d'échanger sur les principaux chantiers qui sont conduits. Des rencontres bilatérales sont également organisées régulièrement par le DG avec les dirigeants des filiales et de l'AFL. Ces instances n'ont pas permis d'éviter des dysfonctionnements au sein groupe. Un renforcement des dispositifs de pilotage a pourtant été recherché.

Une circulaire de gouvernance adoptée par le CA du 11 juillet 2018 affirme le rattachement fonctionnel des dirigeants des entités au DG du groupe. Elle précise également que le CODIR « groupe » constitue l'instance de pilotage et de coordination de la politique et des actions du groupe. L'Agence rappelle cependant que ce comité de direction ne peut se substituer aux organes de gouvernance existants, dont les attributions sont fixées précisément par les statuts. Son rôle doit par conséquent être centré sur la coordination opérationnelle des actions menées par les différentes entités du groupe, sous le pilotage d'ALG.

Des nouveaux outils et processus sont par ailleurs en cours de déploiement depuis 2018 et se traduisent par l'instauration en particulier :

- d'un suivi mensuel formalisé de l'exécution des feuilles de route ;
- d'échanges plus réguliers sous la conduite des services d'ALG avec les responsables des fonctions supports de toutes les entités (réunions mensuelles de coordination et réunions trimestrielles de collèges métiers).

Il convient de signaler également la mise en place d'un dispositif de pilotage des frais de fonctionnement avec la désignation d'un référent « groupe ».

ALG bénéficie de l'assistance de certains salariés d'autres entités (notamment en matière de ressources humaines) et a inversement mis au service d'autres entités des salariés. Ces opérations intragroupes sont assimilables à des mises à disposition de personnel. Une dizaine de salariés travaillent pour plusieurs employeurs selon les déclarations de l'organisme. Le formalisme prévu par l'article L. 8241-2 du code du travail (accord du salarié, convention de mise à disposition entre l'entreprise prêteuse et l'entreprise utilisatrice, avenant au contrat de travail et consultation des instances représentatives du personnel) n'a pas été respecté pour ces différents cas.

Le défaut de formalisme a ainsi concerné la mise à disposition en mars 2018 par l'AFL de son directeur général au profit d'ALG pendant une durée limitée et pour une mission ponctuelle. Dans un souci de bonne gouvernance et compte tenu des responsabilités du salarié mis à disposition, le CA d'ALG aurait dû être informé de cette situation. ALG précise que des conventions types de mise à disposition ont été élaborées et ont fait l'objet d'une présentation auprès du CA le 11 juillet 2018 et auprès des instances représentatives du personnel.

4.2 ÉVALUATION DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE PILOTAGE STRATEGIQUE DU GROUPE

Plusieurs dysfonctionnements ont été relevés dans la gouvernance d'ALG mettant à mal sa capacité de pilotage stratégique et de contrôle sur des sujets majeurs.

4.2.1 Des situations d'ineffectivité du rôle de pilotage stratégique d'ALG

La prééminence du conseil d'administration d'ALG dans le processus décisionnel au sein du groupe n'a pas toujours été respectée durant l'année 2017 et celui-ci a pu se retrouver en situation de chambre d'enregistrement de décisions déjà actées par les filiales. Cela a été le cas en particulier lors des séances des 18 septembre et 28 novembre 2017 au cours desquelles certains points abordés (opérations de fusion et de restructuration de filiales immobilières, affectation de dotations en capital) avaient déjà donné lieu à des décisions d'ALI. Le conseil d'administration d'ALG a été ainsi amené à se prononcer a posteriori pouvant difficilement remettre cause les options retenues initialement et a rappelé à sa filiale que ces différentes décisions, à défaut d'avoir été prises préalablement par ALG, auraient dû intervenir sous réserve de son approbation finale.

L'Agence rappelle que la stratégie patrimoniale et immobilière du groupe mise en œuvre par ALI doit être arrêtée, conformément à l'article L. 313-18-1 du CCH, par ALG. Il est rappelé également qu'ALG dispose, en tant qu'associé unique et en vertu de l'article 14-1 des statuts d'ALI, des compétences spécifiques pour décider de l'évolution des participations détenues par sa filiale et des opérations stratégiques.

Par ailleurs le contrôle exercé par ALG sur ses filiales s'est révélé inopérant sur certains sujets à enjeu, générant de surcroît des désaccords sur un plan stratégique avec ALS.

À titre d'illustration, il peut être mentionné :

- le manque de visibilité sur les conditions de mise en place par ALS de la convergence de son système d'information (SI) et la durée de ce chantier (cf. rapport 2017-092¹⁶). Cette situation a conduit le conseil d'administration d'ALG à missionner courant 2017 un groupe de travail composé de deux administrateurs. Les conclusions de ce groupe de travail ont été présentées devant le conseil d'administration le 30 janvier 2018 et préconisaient un certain nombre de mesures visant à garantir la fluidité de la remontée d'informations vers ALG ;
- le faible retour d'information sur l'avancement de la démarche de mise en conformité engagée par ALS, dont l'échéance était fixée à juin 2018 dans le cadre de l'ordonnance du 20 octobre 2016, au titre de son statut de société de financement placée sous le contrôle de l'ACPR. Cette thématique n'a été abordée qu'à deux reprises au comité d'audit d'ALG en juin 2017 puis en mai 2018 ;
- les retards dans la mise en œuvre par ALI du programme de cession des activités concurrentielles d'administration de biens et de promotion privée décidé par la maison-mère avec un objectif de clarification du périmètre des interventions du groupe. L'échéance fixée dans le cadre de la feuille de route adressée à la filiale au 31 décembre 2017 n'a pas été respectée et les opérations n'étaient pas terminées lors du contrôle ;

¹⁶ L'absence de système d'information (SI) unifié constitue une carence importante à laquelle doit faire face ALS, cette dernière n'étant pas parvenue deux ans après la réforme à faire à minima migrer les SI des ex-CIL. Cela concerne notamment la collecte, les aides aux personnes physiques, les aides aux personnes morales, et le volet comptable et financier.

- l'absence d'implication dans le suivi des opérations de dissolution ou de réorganisation des groupements de moyens initiées par ALS et ALI. ALG n'a été n'a pas été informé par ses filiales des restructurations concernant les GIE du groupe ;
- les conditions jugées peu satisfaisantes par ALG de l'animation des CRAL, assurée par ALS. Ces comités ne se sont pas suffisamment saisis des orientations stratégiques définies par ALG, en particulier s'agissant de l'activité immobilière. L'outil « contexte » élaboré par ALG pour identifier les besoins des territoires en fonction de la situation de chaque EPCI n'est en particulier pas utilisé par l'ensemble des CRAL pour définir la répartition au titre de l'année 2018 des enveloppes de la PEEC ;
- l'incapacité à mener une véritable politique de ressources humaines coordonnée. À titre d'illustration, ALG et ALS ont recruté chacun de façon quasi simultanée un directeur des ressources humaines, sans que l'articulation des missions et des responsabilités de ces deux fonctions, et leur périmètre d'intervention, ne soient précisés. L'élaboration d'une trajectoire sur cinq ans d'évolution des métiers et des effectifs était par ailleurs attendue pour le premier trimestre 2018 dans le cadre de la feuille de route adressée à la filiale. Cette trajectoire restait encore à définir lors du contrôle alors qu'il s'agit d'un point majeur de la mise en œuvre de la convention quinquennale (pour l'objectif de réduction des frais de fonctionnement de 10 % à horizon cinq ans) ;

4.2.2 Un nécessaire maintien du rôle d'ALG dans une fonction de pilotage stratégique sans immixtion dans les fonctions et décisions opérationnelles des filiales

Les faiblesses et dysfonctionnements ont été identifiés dès 2017 par la gouvernance d'ALG et ont conduit au lancement d'un audit organisationnel du groupe. Le conseil d'administration d'ALG a été informé le 28 novembre 2017 de l'attribution à un prestataire, après une mise en concurrence régulière, d'un marché pour la réalisation de cet audit (pour une mission d'une durée de deux mois d'un montant de 104 880 €). Le rapport définitif et les préconisations étaient attendus courant janvier 2018 et le DG avait précisé lors de la réunion du conseil d'administration que les livrables seraient présentés dès que possible au conseil.

Les conclusions de l'audit organisationnel et les travaux réalisés n'ont pas été portés à la connaissance du conseil d'administration d'ALG, contrairement à ce qui avait été prévu. Ce défaut d'information du conseil sur ce sujet important constitue une défaillance de la gouvernance d'ALG. L'intérêt que pouvait présenter cet audit a pourtant été souligné par le DG lors du CA du 30 janvier 2018. La direction a précisé, lors du contrôle, que la mission concernant cet audit n'avait pas pu aboutir, compte tenu de désaccords importants existants au sein du conseil. Cette situation expliquerait selon la direction générale d'ALG l'absence de restitution des conclusions. L'Agence estime au contraire que l'existence de ces divergences accroît la nécessité d'un débat en conseil sur les constats de la mission d'audit.

ALG n'a pas fourni, en dépit de demandes répétées de l'Agence, l'exhaustivité des travaux (du type comptes-rendus, bilans intermédiaires) réalisés dans le cadre de cette mission. La non-transmission de ces éléments à l'Agence constitue un manquement aux dispositions de l'article L.342-5 du code de la construction et de l'habitation que ne peut couvrir la communication d'un document synthétique d'une dizaine de pages daté du 22 mars 2018 et ayant pour objet de présenter les premières pistes de réflexion. Ce document comporte des éléments de diagnostic et des recommandations rédigées dans des termes généraux sur diverses thématiques, notamment :

- la présence d'administrateurs au sein des deux filiales (ALS et ALI) qui ne sont pas nommés directement par l'associé unique, mais siègent sur la base de propositions émanant des partenaires sociaux et qui ne peuvent cumuler plusieurs mandats ;

- l'influence exercée par les responsables de chaque organisation patronale et syndicale qui, dans un cadre informel (réunion dite des confédéraux), abordent des problèmes d'ordre stratégique ;
- la prise en charge de certaines fonctions supports (SI, moyens généraux, fonctions RH, gestions des participations) non pas par ALG mais par les filiales.

Les préconisations formulées dans ce document consistaient notamment à mieux clarifier les missions des entités, à passer en revue les processus, à mettre en place des outils de gestion (destinés au suivi et reporting et l'évaluation des pratiques et des résultats), à développer des espaces transverses et à améliorer la communication entre entités. Les suites données à cette démarche et la déclinaison opérationnelle n'ont pas été précisées.

Du point de vue de l'Agence, ces seuls éléments, non développés et argumentés, ne constituent pas un diagnostic et les préconisations sont trop vagues pour avoir une portée opérationnelle.

Quelques initiatives ont cependant été lancées par la gouvernance d'ALG dans le prolongement de cet audit. Le conseil d'administration d'ALG a décidé, lors de sa réunion du 11 juillet 2018, d'adopter deux circulaires destinées à améliorer le fonctionnement de la gouvernance au sein du groupe :

- la première vise à imposer pour certaines décisions importantes un ordre chronologique de d'examen des dossiers à respecter entre les différentes instances du groupe de façon à garantir l'examen en amont par le CA d'ALG des questions sur lesquelles sa saisine préalable s'impose ;
- la seconde prévoit que le président d'ALG et son vice-président (ou toutes personnes qu'ils délègueraient ponctuellement) assistent sans voix délibérative aux conseils d'administrations des entités du groupe. Cette faculté serait également accordée au DG d'ALG (ou toute personne qu'il délèguerait) sur simple demande de sa part.

Cette deuxième circulaire a suscité à juste titre des réserves de la part des commissaires du gouvernement qui se sont interrogés sur sa régularité. L'Agence observe que la possibilité pour le président, le vice-président et le DG d'ALG d'assister, de leur propre initiative, avec voix consultative aux réunions des conseils d'administration des entités du groupe n'est conforme ni aux statuts d'ALG ni à ceux des filiales. ALG a produit une analyse juridique effectuée par un cabinet d'avocats dont il ressort que la circulaire envisagée n'est pas contraire aux dispositions de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la PEEC. L'Agence relève que la question de la conformité de la circulaire avec les dispositions statutaires de l'organisme ou de ses filiales n'a pas été abordée. Cette question se pose pourtant à plusieurs titres. La participation des dirigeants d'ALG (président ou DG) aux réunions du conseil d'administration des filiales n'est en effet prévue ni dans les statuts de l'organisme ni dans ceux des filiales. La possibilité pour les DG d'ALS et d'ALI, d'assister sans voix délibérative aux réunions des organes collectifs d'administration ou de surveillance des filiales des deux SAS, est en revanche clairement mentionnée dans les statuts. Les présidents des filiales d'ALG peuvent décider d'inviter cependant, en vertu du règlement intérieur de leurs conseils d'administration qui a été approuvé par ALG, toute personne dont ils estiment la présence utile. C'est dans ce cadre uniquement que la participation des dirigeants d'ALG aux instances délibérantes des filiales peut être actuellement envisagée, étant précisé que les intéressés n'ont pas vocation à devenir en l'état actuel des statuts des membres permanents.

Sur le fond, ALG précise qu'il n'a jamais été envisagé que ses dirigeants participent avec voix délibérative, ou même avec voix consultative. ALG précise que cette circulaire ne sera en définitive pas appliquée.

Un séminaire¹⁷ de gouvernance a été organisé début septembre 2018 par ALG. Un point sur l'avancement des feuilles de route des entités du groupe ainsi que sur les difficultés rencontrées a été effectué à cette occasion. Le recrutement d'un DRH au sein d'ALG, dont les fonctions seraient élargies, et l'installation dans le futur siège social parisien regroupant les équipes franciliennes des entités du groupe ont été par ailleurs annoncés. Plusieurs axes d'amélioration ont été également proposés avec pour objectif principalement :

- d'améliorer la fluidité dans le processus décisionnel au sein du groupe ;
- de renforcer le rôle et les moyens des CRAL/CTAL ;
- de rechercher une meilleure synergie des entités qui passerait par une approche plus transverse des métiers et une mutualisation des moyens en matière de ressources humaines, de finances et de communication dans une perspective de rationalisation.

ALG met en avant l'évolution engagée depuis le début de l'année 2019 sur son organisation par la création de directions transverses Groupe, afin de renforcer le lien entre ALG et les filiales, en lui permettant d'exercer le pilotage et le contrôle nécessaire à ses missions. ALG s'est notamment dotée depuis de deux directions RH et SI. Le comité stratégique d'ALG suit désormais l'avancement régulier des travaux d'avancement d'unification du système d'information d'ALS. Un reporting est réalisé trimestriellement (04 et 06) par le DSI Groupe. Une politique d'harmonisation pilotée par un DRH « groupe » a été mise en œuvre : par exemple la maîtrise des rémunérations s'appuie sur un cadrage budgétaire annuel, et l'encadrement des parts variables a fait l'objet d'une méthodologie commune.

L'Agence prend acte de ces évolutions, en précisant que l'objectif doit être le renforcement des fonctions de pilotage stratégique et de supervision exercées par ALG, en complémentarité des fonctions opérationnelles exercées par ALS. En effet, le rôle d'ALG, selon les dispositions législatives et réglementaires actuelles et conformément à ses statuts, ne doit pas comporter de fonctions à vocation opérationnelle. Ainsi, il ne doit y avoir aucune relation hiérarchique de fait entre les DRH des filiales et une fonction de DRH groupe ou, de façon identique, entre les DSI des filiales et une fonction de DSI groupe. Les services d'ALG doivent, en vertu de l'esprit et de la lettre du corpus législatif et réglementaire actuel, préparer les décisions d'orientations stratégiques qui sont prises par le conseil d'administration d'ALG et non assurer une supervision opérationnelle des services équivalents dans les filiales. L'Agence attire l'attention des dirigeants d'ALG à une grande vigilance pour garantir une absence de situations équivoques qui pourraient conduire à des schémas de gestion de fait des filiales.

4.3 REVUE DE LA POLITIQUE DE MAITRISE DES RISQUES

Les missions d'ALG s'articulent autour des cinq items principaux décrits dans l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016. Pour remplir sa mission « *d'orienter et superviser la politique générale de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion du groupe Action Logement* », ALG dispose d'une direction audit, risques, déontologie et inspection, d'un comité d'audit, des risques et des comptes, d'un comité de déontologie et d'un collège de deux commissaires aux comptes. Compte tenu de l'importance de son enjeu pour le groupe, la maîtrise du risque relatif au système d'information fait l'objet d'un examen spécifique.

4.3.1 La mise en place d'un comité de déontologie

Le groupe Action Logement s'est doté d'une charte de déontologie, qui décrit les valeurs ainsi que les règles générales de comportement qui sont attendues de la part des collaborateurs du groupe, mais aussi de toute

¹⁷ Ce séminaire a rassemblé les administrateurs titulaires des cinq structures du groupe Action Logement, les présidents, vice-présidents et directeurs généraux.

personne amenée à représenter une entité du groupe ou à s'exprimer en son nom. Cette charte initiée par le comité de déontologie de l'UESL a été validée par le conseil d'administration d'ALG d'avril 2017 et revêt la forme d'une circulaire de gouvernance. Fin juillet 2017, le directeur général d'ALG a communiqué la charte de déontologie à l'ensemble des collaborateurs des structures ALG, ALS, ALI, AFL et APAGL. Les instances représentatives du personnel (IRP) de l'UES Action Logement ont été également informées.

Le comité de déontologie est composé de quatre membres du conseil d'administration et d'un invité permanent, un membre extérieur au groupe Action Logement. Ce dernier est un expert en déontologie, enseignant chercheur à l'université Paris Dauphine. Le comité de déontologie a pour mission de fixer les règles de déontologie et de veiller au respect de ces principes.

4.3.2 La création d'un comité d'audit, des risques et des comptes

Le règlement intérieur du conseil d'administration d'ALG charge le comité d'audit, des risques et des comptes d'ALG notamment « *d'assurer le suivi du système de contrôle interne et de gestion des risques de l'Association et des filiales pour en vérifier l'efficacité et la cohérence* » et « *de recevoir les informations relatives aux contrôles diligentés par les autorités de contrôle externe sur Action Logement Groupe et les filiales ainsi que l'APAGL et l'AFL* ».

Ce comité spécialisé est composé de quatre membres du conseil d'administration, ayant pour rôle d'éclairer ce dernier sur les sujets touchant à l'arrêté des comptes de l'association, au contrôle interne et à la maîtrise des risques du groupe Action Logement.

S'il s'est réuni très régulièrement, l'absentéisme d'une partie de ses membres est préjudiciable à son bon fonctionnement. En effet, sur les quatre administrateurs prévus par le règlement intérieur pour composer le comité d'audit, l'un d'entre eux est systématiquement absent à chaque séance et un autre n'a pas été assidu aux réunions. Ce dernier a été remplacé fin mai 2018 par un nouveau membre.

Le président de ce comité estime par ailleurs que les informations données au travers des différents supports devraient être transmises dans des délais raisonnables afin que les acteurs concernés puissent se prononcer dans les meilleures conditions d'informations possibles.

4.3.3 Le pilotage du risque en cours de mise en place

Au regard des constats effectués et malgré la volonté affichée par le comité d'audit de maîtriser les risques, force est de constater que la gestion globale et formalisée des risques, tant au niveau d'ALG qu'au niveau du groupe, n'en est qu'à ses prémices. Il n'existe pas de charte d'organisation de la maîtrise des risques d'Action Logement définissant les responsabilités d'ALG et des filiales dans les domaines de la gestion des risques, du contrôle et de l'audit interne, ni de dispositif groupe permettant d'assurer la continuité de l'activité.

► Dispositif de remontée des risques au sein des filiales

Le dispositif élaboré pour organiser une remontée structurée des informations relatives aux risques, pour identifier et évaluer les risques majeurs au sein des différentes filiales du groupe Action Logement n'est pas encore suffisamment abouti. La direction audit, risques, déontologie et inspection n'intervient pas pour s'assurer que le dispositif de contrôle interne de ses filiales est opérationnel et pertinent, notamment dans l'adéquation du dispositif de contrôle interne avec les principaux risques et enjeux du groupe.

► Processus d'audit et articulation des structures de maîtrise des risques au sein du groupe

Dès l'installation du comité d'audit d'ALG en janvier 2017, son président a affirmé le besoin de définir les processus d'audit des différentes entités du groupe Action Logement mais aussi, l'articulation entre eux des comités et des directions de l'audit des entités du groupe. Cependant, ce chantier n'est toujours pas achevé.

En avril 2018, le directeur de l'audit d'ALS a alerté les membres du comité des risques d'ALS sur les modalités de fonctionnement à établir entre les différents comités d'ALS et ALG, notamment au regard des contraintes réglementaires d'ALS. En l'espèce, il a proposé un mode de fonctionnement avec le comité d'audit d'ALG répondant aux spécificités réglementaires d'ALS en tant que société de financement. Néanmoins, un administrateur du comité des risques d'ALS a réagi en indiquant que la direction audit et risques d'ALG ne pouvait pas s'immiscer sur les dossiers relevant du périmètre du comité des risques d'ALS et qu'à ce titre, il souhaitait que soit établie une liste de tous les chantiers / thèmes communs avec ALG. En cas de sollicitations en dehors de cette liste, il serait nécessaire d'obtenir l'accord du comité des risques. L'articulation des structures de maîtrise des risques au sein d'ALG et ALS n'est pas aboutie au moment du contrôle.

En février 2017, à la suite d'une analyse comparative des missions des comités d'audit d'ALS, ALI, APAGL et AFL, le comité d'audit d'ALG a observé des écarts importants entre les attributions formelles des comités d'audit des différentes structures, certains d'entre eux prenant en charge des missions ne relevant formellement pas de leurs attributions. L'Agence constate qu'aucune mesure d'harmonisation n'a été mise en place, ALG considérant que la fixation des missions des comités d'audit des entités relève de leur conseil d'administration respectif et non directement d'ALG. Sans remettre en cause cette position, l'Agence rappelle qu'il est de la responsabilité d'ALG d'orienter et de superviser la politique générale de gestion des risques, de contrôle interne et de contrôle de gestion du groupe Action Logement. À ce titre, il lui incombe donc d'organiser la cohérence et l'harmonisation des missions des différents acteurs à l'échelle du groupe, et d'assurer la coordination de leur fonctionnement.

En février 2017, dans le cadre de l'animation de la gouvernance audit / risque de l'ensemble du groupe Action Logement, le président du comité d'audit d'ALG avait proposé une réunion commune des comités d'audit et comité des risques d'ALG, ALS et ALI. Cette réunion ne s'est toujours pas tenue.

► Cartographie des risques

Dès juillet 2017, le comité d'audit d'ALG a préconisé la mise en place d'un groupe de travail afin de « *déterminer une méthode de cartographie des risques qui soit rationnelle et uniforme sur l'ensemble des entités ALG, ALS, ALI, APAGL et AFL, dans un souci de professionnalisation accrue du groupe Action Logement dans un domaine d'importance* ». Ce n'est qu'en mars 2018 qu'ALG s'est engagée dans l'établissement d'une cartographie des risques majeurs à l'échelle du groupe. À cette fin, un cabinet extérieur a été missionné pour venir en appui à ALG pour un coût HT de 53,8 k€ pour une durée de mission de 40 jours/homme. Cette prestation externe doit apporter à ALG un accompagnement méthodologique, une expertise dans la synthèse des risques majeurs groupe, et les moyens de mise en œuvre qui font défaut à la direction de l'audit. La réalisation de cette cartographie, qui est indispensable, devrait permettre à ALG d'avoir une meilleure visibilité sur les plans d'actions à mener sur les risques les plus critiques et les moins maîtrisés, sur les missions d'audit à entreprendre et sur la coordination du plan d'audit du groupe Action Logement.

Une première liste identifiant 14 risques majeurs a été présentée au comité d'audit d'ALG de juillet 2018 qui a souhaité, pour faciliter la compréhension, pour plus de clarté et de simplicité de l'intitulé de certains risques, qu'une analyse plus détaillée de chaque risque lui soit présentée à l'automne 2018. Cette analyse, présentée au comité d'audit d'ALG d'octobre 2018, a permis d'ajuster le niveau de criticité de certains risques. Cette cartographie n'ayant pas reçu un avis unanime du comité d'audit, celle-ci a été retravaillée en vue d'une présentation au conseil d'administration de janvier 2019.

Par ailleurs, le comité d'audit de mars 2018 avait proposé l'organisation d'un séminaire de gouvernance à l'été 2018 dont l'objectif principal serait le partage de la vision des risques majeurs du groupe Action Logement et la réflexion sur les plans d'action associés à ces risques. Ce sujet n'a pas été abordé au cours du séminaire, la direction d'ALG considérant que la politique des risques devait débiter par l'exercice de la cartographie des risques et que celle-ci était en cours d'élaboration.

► **Règlement général sur la protection des données (RGPD)**

Le groupe Action Logement ne s'est pas mis en conformité avec le règlement général sur la protection des données n° 2016/679 du 27 avril 2016, règlement entré en application le 25 mai 2018. Ce règlement est venu modifier la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. En cas de manquement aux obligations issues du RGPD, la CNIL peut prononcer des sanctions administratives et des amendes administratives pouvant atteindre 20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires annuel de la société, le montant le plus élevé étant retenu.

Un cabinet d'avocats a été missionné, pour un coût HT de 56,4 k€, pour accompagner ALG, ALS et ALI afin d'assurer la conformité de leurs services au nouveau cadre réglementaire. L'AFL et l'APAGL ont conduit leur réflexion de façon autonome. La synthèse des travaux de ce cabinet et les actions de mise en conformité préconisées ont été présentées au conseil d'administration d'ALG de juillet 2018. Lors du comité des risques d'ALS de juin 2018, la direction générale d'ALS a, pour sa part, indiqué que les sujets réglementaires étaient considérés comme prioritaires mais que ce chantier reste dépendant du plan de charge de la direction des systèmes d'information. Lors de nouveaux développements et/ou d'appels d'offres, ALG précise que le RGPD est pris en compte en amont. Pour les systèmes d'information existants, le lancement d'un chantier d'analyse des données est programmé pour vérifier la conformité des bases de données. Les demandes de droits à l'oubli sont opérées à ce stade manuellement. En conséquence, la mise en œuvre du RGPD au sein du groupe se fera de manière progressive avec une date-butoir au 30 juin 2019.

► **Formation des administrateurs**

Afin de permettre aux membres des comités d'audit des entités du groupe Action Logement d'assurer pleinement les responsabilités qui leur incombent, le président du comité d'audit d'ALG avait suggéré, dès janvier 2017, la mise en place d'un programme de formation assuré par l'Institut Français des Administrateurs. Ce point est revenu plusieurs fois à l'ordre du jour du comité d'audit d'ALG mais des formations n'ont été proposées que fin 2018, début 2019.

4.3.4 Une fonction d'audit à renforcer

La direction audit, risques, déontologie et inspection est directement rattachée à la direction générale. Ce positionnement est de nature à permettre un exercice indépendant de cette fonction. Toutefois pour être pleinement efficace, il devrait être mentionné dans une charte, par exemple, si cette indépendance s'accompagne d'un droit d'accès direct au conseil d'administration en cas de risque majeur ou de dysfonctionnement grave de nature à compromettre la responsabilité des administrateurs ou la bonne conduite de l'association.

Dans une logique de recentrage d'ALG sur ses missions d'orientation et de contrôle sans interventions opérationnelles dans le fonctionnement du groupe, le dimensionnement de la direction de l'audit, dont l'effectif cible est actuellement fixé à trois postes, devrait faire l'objet d'une analyse approfondie au regard des enjeux. Le poste de directeur est occupé à temps partiel (80 %) par une personne qui avait assumé la direction des systèmes d'information puis la fonction prospective au sein d'un ex-CIL. L'effectif est complété par deux autres collaborateurs qui avaient précédemment occupé des fonctions d'auditeurs dans des ex-CIL. Suite à la mutation de ces deux collaborateurs à la *direction offre et développement* d'ALS, l'effectif a été réduit à 0,8 ETP depuis le début de l'année 2018. Au regard de l'étendue des missions confiées à cette direction tant au niveau de la nature des travaux (risques et contrôle interne, audit, inspection générale et déontologie) qu'au niveau du périmètre d'intervention (ALG et ses filiales), le dimensionnement de cette direction paraît insuffisant. En tout état de cause, cette organisation n'a pas permis à ALG de faire face à ses missions en matière d'orientation et de supervision de la politique de gestion des risques du groupe et de son contrôle interne.

ALG annonce l'intention de renforcer cette direction, sans quantifier toutefois les ressources qui seraient à affecter à ce stade.

La mise en place de la direction *audit, risques, déontologie et inspection* ne s'est pas accompagnée d'un système organisé d'audit interne. Durant le contrôle, il est apparu qu'aucune fiche de poste tant pour le directeur que pour les auditeurs n'avait été élaborée, aucun outil dédié à la fonction n'a été défini qu'il s'agisse d'un référentiel d'audit, d'une charte de l'audit interne ou bien encore d'un code de déontologie de l'auditeur.

Les principaux objectifs assignés aux directeurs des entités du groupe Action Logement sont définis dans le cadre de feuilles de route annuelles signées par le président et le vice-président d'ALG. Dans la première feuille de route d'ALG relative à l'année 2018, les objectifs mentionnés en matière de maîtrise des risques concernent l'élaboration de la cartographie des risques du groupe Action Logement, la mise en place du plan de mission de l'audit ALG ainsi que la coordination du plan d'audit du groupe Action Logement (audit des filiales).

En 2017, les travaux de la direction de l'audit ont principalement concerné la structuration et l'animation du comité d'audit, la présentation des travaux d'audit des filiales, l'accompagnement d'un groupe de travail lié au nouveau système d'information, la mise en œuvre de la loi Sapin 2 et le suivi des contrôles de l'ANCOLS relatifs aux ex-CIL.

Depuis la création d'ALG, aucun audit n'a été réalisé par la direction Audit, risques, déontologie et inspection et aucun plan d'audit n'a été élaboré. Toutefois, suite à plusieurs rapports de l'ANCOLS sur les ex-CIL, une étude sur les achats et les marchés passés par l'UESL en 2015 et 2016 a été conduite à la demande du comité d'audit. Fin 2017, après un appel d'offre, une mission d'analyse de l'organisation du groupe Action Logement a été diligentée auprès d'un prestataire extérieur pour un coût TTC de 104,9 k€ pour une durée de mission de 50,5 jours/homme. Aucune restitution de cet audit n'a été faite au conseil d'administration.

L'année 2018 a été plus spécifiquement consacrée à l'élaboration de la politique générale des risques, au travers de la démarche de la cartographie des risques.

Au moment où l'ANCOLS finalisait ses investigations, aucun plan d'audit n'avait encore été élaboré pour 2019.

4.3.5 Un contrôle interne en cours de déploiement

ALG doit finaliser la formalisation des procédures, ainsi que les contrôles clés à réaliser et élaborer une charte du contrôle interne. La documentation interne nécessaire à une bonne organisation n'est pas complète. La mise en place d'un contrôle interne est en cours de développement, quelques fiches de procédure, notamment pour un certain nombre de types d'opérations financières, ont été rédigées. Il en est ainsi pour l'engagement et le suivi des dépenses, le manuel des normes comptables des comptes consolidés, le calendrier d'instruction de clôture 2017 et les instructions de consolidation. Les modalités pratiques de remboursement des notes de frais et leur traitement au travers d'un nouveau logiciel ont également été mises en place. Ont été rédigées une charte de déontologie ainsi qu'une circulaire de gouvernance relative aux procédures destinées à lutter contre la corruption ou le trafic d'influence prévues par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, dite loi Sapin 2.

Certes, ces démarches sont positives mais la formalisation des procédures internes de contrôle est insuffisante et lorsque celle-ci existe, le contrôle de l'application de ces règles formalisées n'est pas toujours effectif. ALG doit se doter d'un référentiel unique de procédures exhaustif, normalisé et facilement accessible à tous. Celui-ci doit formaliser tous les points de contrôle et leurs modalités ainsi que l'identification des éléments permettant de tracer le contrôle.

Au même titre que pour l'audit interne, il n'existe pas de charte de contrôle interne définissant les niveaux de contrôle, les acteurs et le périmètre.

4.3.6 Délégations de responsabilités et seuil d'engagement

L'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 et les statuts d'ALG définissent les pouvoirs du directeur général. Actuellement, il n'existe pas de délégation permanente de son pouvoir. Toutefois, selon les urgences ou pour des besoins impératifs de fonctionnement, le directeur général accorde à titre provisoire, à toute personne de son choix, certains de ses pouvoirs pour l'exercice de fonctions spécifiques ou l'accomplissement de certains actes, comme par exemple la signature des contrats de travail pour les salariés non cadres ou des accords avec les représentants du personnel.

Le dispositif de délégation de signatures a fait l'objet d'une information au conseil d'administration de janvier 2017. Celui-ci a été établi dans le cadre d'une organisation temporaire dans l'attente de l'organisation définitive qui sera définie à la suite d'une consultation des IRP. Ces délégations ont été données à des personnes spécifiques en raison de leurs fonctions et ont fait l'objet d'une formalisation écrite. Pour éviter les situations de blocage, notamment en cas d'absence, des subdélégations temporaires ont aussi été mises en place. Les délégations et subdélégations sont suivies au travers d'un état synthétique.

ALG précise que les délégations comportent toutes une limite d'engagement des dépenses à 50 000 € pour l'ensemble des contrats, marchés ou commande ; seuls le DG et deux personnes identifiées (impliquant une double signature) pouvant prendre des engagements supérieurs, ce qui limite le risque en amont. ALG indique que ces délégations sont effectivement transitoires et que des délégations pérennes intégreront une limitation de paiement, conformément aux préconisations, afin de lever tout risque.

Une réflexion est en cours pour revoir et clarifier l'ensemble du dispositif de délégation de pouvoir à la fois en termes d'organisation générale et de modalités de règlement des dépenses.

4.3.7 Un risque système d'information insuffisamment maîtrisé

En cohérence avec les prérogatives légales et réglementaires respectives des différentes entités (ALG, ALS et ALI), l'organisation mise en place en janvier 2017 ne prévoyait pas le positionnement de la direction des systèmes d'information au sein d'ALG, un poste de coordinateur était prévu mais il n'a pas été pourvu. Ainsi ALS et ALI devaient gérer directement leurs propres systèmes d'information.

Contrairement à ALG, ALS disposait de moyens informatiques, hérités des anciens CIL, les équipes ayant été réunies dans une seule direction sans directeur dédié, le directeur général délégué d'Action Logement Services étant chargé de piloter cette direction. Compte tenu de l'enjeu, cette organisation apparaissait particulièrement insuffisante, mais ALG, notamment compte tenu de l'absence d'un dispositif de supervision des risques à l'échelle du groupe, n'en a pas pris conscience suffisamment tôt. En raison de l'absence au niveau d'ALG d'un dispositif d'orientations et de contrôle de gestion efficient, en particulier en matière de suivi des projets structurants, l'identification des insuffisances existantes au sein d'ALS en matière de conduite des chantiers de refonte du système d'information est intervenue tardivement.

Au cours du deuxième semestre 2017, ALG a investi la problématique du devenir des systèmes d'information et a pris conscience de l'enjeu que revêt cette direction pour le groupe. Une mission « d'audit » a été réalisée par deux administratrices d'ALG accompagnées de la directrice d'audit d'ALG afin d'identifier les dysfonctionnements et de préconiser des solutions. Le premier constat a porté sur la nécessité d'un directeur des systèmes d'information, qui a été recruté par ALS durant les travaux des deux administratrices et a pris ses fonctions en novembre 2017.

Par ailleurs, le conseil d'administration d'ALG a commencé à identifier les nombreuses difficultés rencontrées en janvier 2018. La coexistence de multiples systèmes d'information, héritage des ex-CIL, pose d'importants problèmes que le choix de recourir au seul SI de SOLENDI n'a pas permis de résoudre. La migration des encours Personnes physiques (PP) et personnes morales (PM) a ainsi échoué. Le recours aux prestataires a été

nécessaire pour maintenir l'activité, de même que le recours à des moyens humains coûteux pour la mise au point par ALS de solutions provisoires de fonctionnement en « mode dégradé ».

Deux ans après l'engagement de la réforme d'Action Logement, l'absence de système d'information unifié au sein d'ALS et de trajectoire claire de rationalisation des implantations mettent ALS dans une situation encore proche de la juxtaposition des anciens CIL. S'agissant de la mise en place d'un système d'information unique au sein d'ALS, selon les dernières hypothèses observées qui sont à confirmer, les migrations informatiques devraient être progressives et s'étaler jusqu'en 2021.

ALG rappelle toutefois que des éléments d'un SI « groupe » ont été mis en place : logiciel financier et comptable et logiciel de consolidation. ALG indique que l'unification des SI des ex-CIL n'a pour le moment pas abouti, mais précise que l'urbanisation du système d'information a été définie au 1^{er} trimestre 2019, sous l'impulsion d'une DSI « groupe » récemment mise en place. ALG précise que la feuille de route présentée en 2018 a été revue, avec des choix différents en termes de solutions retenues. Sans remettre en cause l'opportunité pour ALG d'avoir un pilotage stratégique de cet important enjeu de système d'information, l'Agence signale qu'il est fondamental qu'ALG ne se substitue pas à ALS dans les fonctions de conduite opérationnelle du projet et d'animation effective de la fonction SI.

Les conséquences du retard accumulé sont lourdes. Elles impactent la trajectoire des frais de fonctionnement du groupe telle que contractualisée dans la convention quinquennale et contribuent au retard rencontré par ALS dans la mise en conformité requise en tant que société de financement contrôlée par l'ACPR.

4.4 ANALYSE DU SUIVI DU RESPECT PAR ALS DES PRINCIPES DE NON-DISCRIMINATION ENTRE LES PERSONNES MORALES ELIGIBLES DANS LA DISTRIBUTION DES EMPLOIS ET DE L'ÉVALUATION DE L'UTILITÉ SOCIALE DES AIDES AUX PERSONNES PHYSIQUES

4.4.1 Le conseil d'administration d'ALG n'est pas à ce stade en capacité d'évaluer l'efficacité sociale de la politique d'aides mise en œuvre par ALS.

ALG n'a pas mis en place de contrôle de gestion lui permettant d'apprécier l'utilité sociale des aides aux personnes physiques et le respect du principe de non-discrimination des aides aux personnes morales. Le profil social des bénéficiaires des aides et services délivrés par ALS n'est pas connu du conseil d'administration d'ALG. Les données disponibles¹⁸ couvrent plusieurs indicateurs mais aucun n'a trait aux ressources des salariés. Cet élément constitue pourtant un paramètre à prendre en considération dans le cadre du service d'intérêt général confié aux entités du groupe en vertu de l'article L. 313-17-1 du CCH. Les résultats enregistrés en matière de relogements des publics prioritaires (DALO et autres ménages prioritaires) ne sont pas non plus portés à la connaissance des administrateurs. ALG précise qu'ALS a mis en place depuis le deuxième semestre 2018 un reporting qualitatif qui permet d'avoir des informations sur les bénéficiaires des aides. Ce dispositif devrait permettre à ALG d'apprécier l'activité de sa filiale et de faire évoluer au besoin les critères de distribution des aides.

¹⁸ Les données sont issues de plusieurs documents remis au conseil d'administration d'ALG (reportings trimestriels d'activité, état semestriel d'exécution de la convention quinquennale, rapport semestriel sur la mise en œuvre des directives et rapports annuels) et mentionnent le montant des financements accordés, le nombre d'aides et de services accordés, la production locative, le nombre de vente HLM, le nombre d'aides et de services accordés, la répartition géographique et la part des salariés de moins de 30 ans parmi l'ensemble des bénéficiaires.

4.4.2 Une évaluation irréalisable du respect du principe de non-discrimination en matière de financement des personnes morales

S'agissant des aides aux personnes morales, la répartition des financements accordés en 2017 entre les filiales du groupe et les autres opérateurs n'a pas fait l'objet d'une présentation particulière auprès du CA d'ALG. Il est rappelé qu'ALG doit s'assurer du respect par sa filiale du principe de non-discrimination prévu à l'article L. 313-17-3 du CCH. ALG n'a pas été en mesure de produire les éléments qui auraient permis d'évaluer le respect de ce principe pour l'année 2017. ALG souligne le fait que le choix des opérations à financer au titre de l'année 2018 s'est déroulé en prenant en considération plusieurs paramètres, permettant l'examen de la situation financière des bailleurs, une analyse qualitative des opérations et l'utilisation d'un référentiel constitué en 2017 afin de pouvoir apprécier l'intérêt à produire ou acquérir des droits de réservation sur les territoires d'intervention proposés.

Une directive relative aux critères et au processus d'octroi des financements a été adoptée par le conseil d'administration d'ALG le 18 décembre 2018 puis publiée début 2019. Ce dispositif général de sélection des opérations, encore trop récent pour être évalué, n'a donc pas pu être analysé à l'occasion de la présente mission. Il est à noter qu'ALS met en avant les difficultés opérationnelles rencontrées pour mettre en œuvre le dispositif de scoring en l'absence de module adapté dans le SI unique de gestion des financements. Le dispositif pourra faire l'objet d'une présentation devant le comité des partenaires du logement social une fois cette instance installée.

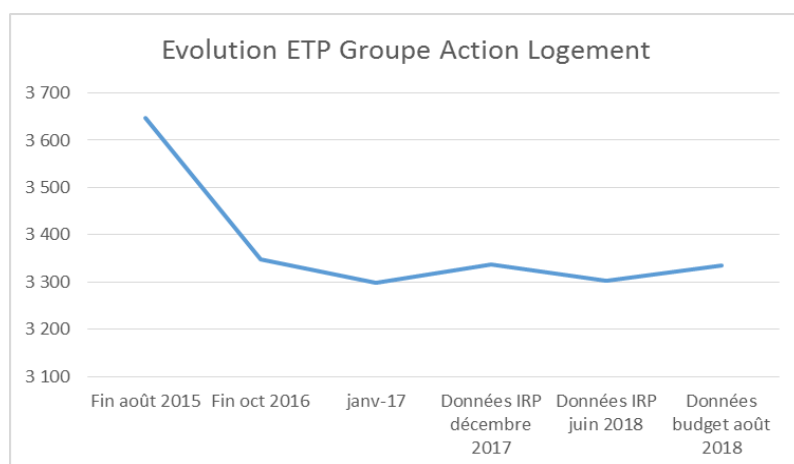
5. POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES ET MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE

Les enjeux financiers de la réorganisation d'Action Logement concernent essentiellement et opérationnellement ALS, qui concentre l'essentiel des moyens humains. De janvier 2017 à juin 2018, ALG ne disposait pas de l'ensemble des fonctions support et de pilotage. Le positionnement initial de la fonction RH au sein d'ALS a créé des points de divergences entre ALG et ALS et a retardé la mise en œuvre de la réorganisation. Le recrutement d'un DRH groupe positionné chez ALG depuis juillet 2018 a vocation à améliorer le pilotage par ALG et l'articulation entre les deux structures. Toutefois, il convient de veiller à ce que cette fonction reste dans les limites des prérogatives légales d'ALG. En tout état de cause, cette fonction ne peut se substituer à des fonctions opérationnelles de DRH qui doivent par ailleurs exister au niveau des filiales.

5.1 L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

Effectifs par entité (en ETP)	01/17	Données IRP 12/17	06/18	08/18	% effectifs par entité 06/18
ALG	34	33	42	39	1,1 %
ALS	2 874	2 915	2 821	2 845	85,3 %
ALI	29	41	41	43	1,3 %
ALF ¹⁹	4	3	3	3	0,1 %
APAGL	29	29	27	27	0,9 %
Filiales de services d'ALS et d'ALI ²⁰	328	317	369	378	11,3 %
Total	3 298	3 338	3 303	3 335	100,0 %
CDI	2 827	2 780	2 718	2 706	81,1 %
CDD	471	558	585	629	18,9 %

Pour mémoire, les données issues du fichier "Périmètre UES" de la Direction SIRH totalisaient : //fin août 2015, 3 648 salariés (3 371 CDI et 277 CDD) ; //fin octobre 2016, 3 349 salariés (2 899 CDI et 450 CDD) ; //fin décembre 2016, 3 230 salariés (2 800 CDI et 430 CDD).



Source : données ALG, sur le périmètre UES Action Logement.

La tendance baissière des effectifs constatée jusque juin 2018 tend à s'inverser depuis l'été 2018. Le nombre total d'ETP à fin août 2015 de 3 648 a diminué de 8,5 % à fin décembre 2017, pour atteindre 3 338 ETP. À fin juin 2018, la diminution s'est poursuivie avec 3 303 ETP comptabilisés sur le périmètre groupe AL. Depuis août 2015, le groupe Action Logement a vu ses effectifs se réduire de 10 %. Cette baisse des effectifs ne se traduit pourtant pas par une baisse de la masse salariale.

La réforme Action Logement a fait évoluer les effectifs au sein du groupe, d'une part en raison du gel des recrutements demandé dès avril 2015 par le conseil d'administration de l'UESL, d'autre part en provoquant le départ de collaborateurs, hors et intra groupe.

Les départs (licenciement, démission, retraite, rupture conventionnelle, décès) et mutations ont concerné, sur la période d'août 2015 à fin septembre 2018, 1 290 collaborateurs soit 43 % de l'effectif moyen (565 départs et 725 mutations).

Évolution des CDD

En moyenne 18 % des ETP de l'UES Action Logement sont des contrats à durée déterminée, ALS et les filiales de services étant les entités employant le plus de CDD.

A contrario de l'effectif total, le nombre d'ETP CDD a augmenté de 127 % depuis fin août 2015. Cette situation, si elle présente l'avantage d'une certaine souplesse dans l'évolution future des effectifs d'Action Logement,

¹⁹ Action Logement Formation.

²⁰ Ma Nouvelle ville, Projimmo conseil, ATREALIS SERVICES, ATRIOM, EHS, EQUATURE, IMMOCLIA, MARTINIQUE HABITAT, MOBILOGIS, SA RÉUNION HABITAT.

témoigne du caractère instable de l'organisation actuelle, impactée par l'absence de SI unique à l'échelle d'ALS et de son organisation territoriale (cf. rapport ANCOLS N° 2017-092).

	Fin août 2015	Fin octobre 2016	Janvier 2017	Décembre 2017	Données IRP décembre 2017	Données IRP juin 2018	Budget groupe août-septembre 2018
ALG			2	0	2	3	2
ALS			425	515	515	547	579
ALI			3	4	2	1	1
ALF			2	1	1	1	1
APAGL			0	0	0	0	0
Filiales de services			39	40	38	32	46
Total	277	450	471	560	558	584	629

5.2 LA DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

ALG avait recours depuis sa création aux services du DRH d'ALI, dont l'effectif est le plus important, pour assurer le pilotage des relations sociales au sein du groupe ainsi que le secrétariat du CNR. Celui-ci avait été mis à disposition dans ce cadre et bénéficiait de délégations pour signer les accords avec les représentants du personnel.

ALG a décidé en 2018 de doter le groupe d'un directeur des ressources humaines. Selon le directeur général d'ALG, il était envisagé dans cette perspective de lancer un recrutement de façon concertée avec sa filiale ALS qui comptait l'effectif le plus important de l'UES (hors ALI), et dont le poste de DRH était devenu vacant courant 2018. L'objectif était que le futur DRH puisse également cumuler ses fonctions à la tête d'ALG et d'ALS. La démarche envisagée par ALG s'est heurtée à des difficultés de coordination avec sa filiale.

La fonction de DRH était occupée à l'origine au sein d'ALS par l'ancienne directrice des ressources humaines de l'ex-CIL Entreprises Habitat, devenue Directrice d'Action Logement Formation.

Un premier recrutement externe au sein d'ALS a eu lieu mais la période d'essai du collaborateur recruté a été interrompue en janvier 2018. Aussi, jusqu'en juin 2018, aucun directeur des ressources humaines n'était en poste au sein d'ALS, la directrice générale d'Action Logement Services assurant l'interim. En juin 2018, un directeur des ressources humaines a été recruté par ALS, alors qu'à la même période, le CNR d'ALG du 11 juillet 2018 a validé la candidature d'un directeur des ressources humaines pour ALG, qui serait également directeur des ressources humaines d'ALS comme l'indique le PV de CNR.

En vertu de l'article 9.5 des statuts d'ALG, le conseil d'administration d'ALG doit donner un avis préalable sur la nomination ou le remplacement de chacun des principaux directeurs d'ALS. Il appartenait dans ce cadre à cette dernière de solliciter ALG avant le recrutement définitif du DRH, ce qui n'a pas été fait. Le conseil d'administration d'ALS devait en outre, conformément à l'article 10.6 de ses statuts, agréer sur avis préalable de l'associé unique la nomination du DRH. Cette procédure n'a pas non plus été respectée.

Face à cette situation, ALS a proposé un protocole au DRH qu'elle a recruté, prévoyant 2,5 mois de salaire d'indemnité, le paiement à hauteur de 50 % des frais d'avocat, des dommages et intérêts pour 25 k€ ainsi que le versement de sa part variable proratisée.

Le directeur des ressources humaines groupe a pris ses fonctions au sein d'ALG le 16 juillet 2018. Selon les éléments communiqués à l'Agence, il a depuis procédé à une réorganisation de la fonction RH groupe avec pour finalité de mutualiser l'ensemble des compétences RH des diverses entités du groupe. Les travaux ayant débuté au 3^e trimestre 2018, il n'a pas été possible pour l'Agence d'évaluer l'action engagée. Toutefois, il importe de rappeler que cette démarche de mutualisation ne doit pas déposséder les filiales de leurs prérogatives opérationnelles car les dispositions légales, réglementaires et statutaires qui fondent l'organisation du groupe Action Logement ne prévoient pas la centralisation de fonctions opérationnelles au

niveau d'ALG. Une fonction de DRH au niveau d'ALG ne doit pas exercer de lien hiérarchique sur les services RH des filiales et doit uniquement permettre l'exercice par ALG de ses fonctions de pilotage et d'orientation, sans immixtion dans la gestion opérationnelle des filiales.

5.3 LE NOUVEL ACCORD D'ENTREPRISE

En vertu d'un accord signé en mars 2017 et amendé en juin 2017, il existe une UES Action Logement entre les sociétés du groupe, intégrant ainsi ALG, ALS, ALI, AFL, APAGL, ALF et leurs filiales. Cette UES Action Logement a permis la mise en place d'une représentation du personnel commune. Le CA d'ALG du 3 avril 2017 en a été informé.

À fin d'année 2018, l'ensemble des dispositions relatives aux conditions de travail n'étaient pas toutes finalisées. L'harmonisation des conditions pour l'ensemble des collaborateurs est en cours, la DRH a lancé en novembre 2018 la « campagne des entretiens annuels » au cours de laquelle chaque collaborateur sera reçu par son manager, sur le périmètre de l'UES. Lors de cet entretien, le collaborateur s'est vu remettre sa « fiche emploi ». Cet entretien porte également sur une appréciation du niveau de réalisation des objectifs 2018 (lorsque ceux-ci ont été formalisés) et sur les éventuels besoins en formation exprimés servant à établir le plan de formation 2019.

L'Agence a réalisé un travail de recensement des situations des anciens « cadres dirigeants » des ex-CIL, regroupant les anciens directeurs généraux de CIL, les directeurs adjoints, les directeurs délégués, et des nouveaux « cadres dirigeants » (à savoir le secrétaire général d'ALS, le directeur financier, le directeur informatique...). Les conditions de travail des « cadres-dirigeants », qui n'étaient pas homogènes au sein des ex-CIL, n'ont pas été harmonisées. Cela fait l'objet d'une attention particulière de la part du nouveau DRH d'ALG qui a décidé d'entreprendre un travail d'harmonisation. Un « cadre dirigeant » était selon les cas membre ou non du CODIR, éligible à des jours RTT ou assimilés, au forfait jour (par opposition à la « Référence Horaire »). Pour ce qui est de l'UESL, un « cadre dirigeant » n'était ni au forfait jour ni éligible à des jours RTT ou assimilés. Depuis la création d'ALS, les personnes embauchées en qualité de « cadre dirigeant » ne sont pas au forfait jour et ne sont pas éligibles à des RTT ou assimilés ; elles sont exclues de la réglementation sur le temps de travail.

En application des accords collectifs signés fin mars 2018, les dispositions relatives au temps de travail ne s'appliquent pas aux cadres dirigeants. Les conséquences du nouvel accord d'entreprise n'ont pas été correctement appréhendées par ALG.

Suite à 15 mois d'analyse par les organisations syndicales représentatives des avantages issus des statuts des anciens CIL et des filiales, représentant plus de 25 entités et 150 accords d'entreprises différents, plusieurs accords ont été signés fin mars 2018 concernant les conditions générales de travail, la durée et l'aménagement du temps de travail, le CET, avec une date d'application à septembre 2018. Trois accords ont été signés à l'unanimité des organisations syndicales représentatives au sein de l'UES. Le conseil d'administration d'ALG d'avril 2018 « prend acte de la finalisation des négociations portant sur le statut harmonisé des salariés de l'UES Action Logement et de la signature des trois accords » qui ont été annexés au PV du conseil d'administration.

Le directeur général d'ALG a indiqué au conseil d'administration que la signature des accords s'est réalisée en respectant le cadre budgétaire prévu, l'augmentation globale de la masse salariale ne devant pas excéder 2 %.

En termes d'impacts réels, ALS mentionne des coûts d'harmonisation à hauteur de 8 M€ auxquels s'ajoutent un montant de 4 M€ induit par la réforme (2 M€ pour la formation aux nouvelles réglementations -ACPR, conformité...- et 2 M€ pour la prise en compte de taxes). En septembre 2018, ALS a ainsi actualisé son budget et affiche un dépassement de 11,5 M€ sur les frais de personnel, expliqués comme suit :

- l'évolution de la masse salariale (1,9 M€),
- le décalage des projets informatiques conduisant à recourir aux intérimaires et aux contrats en régie (2,9 M€),
- les accords définitifs du socle social : +0,5 M€ liés à la provision congés payés, +1,6 M€ liés au rehaussement du plafond des droits CET, +1,4 M€ liées à la provision IDR (estimation dans l'attente du calcul actuariel,
- les nouvelles conditions sur l'abondement sur intéressement (3,2 M€).

De son côté, le comité d'audit d'ALG d'octobre 2018 acte un dépassement budgétaire RH de 14,6 M€ pour ALS dont la décomposition est :

- impacts liés aux accords sociaux +1,3 M€,
- impact du refus de mobilité vers les filiales de services pour 41 ETP + 2,4 M€,
- versement de primes non budgétées + 2,4 M€,
- mise en place de provisions (précarité CDD, provision CET) + 5,6 M€,
- maintien des ressources externes en raison des décalages informatiques : +2,9 M€.

Les éléments chiffrés ainsi communiqués par les deux structures ne sont pas comparables et illustrent le manque de coordination.

5.4 LES CONDITIONS DE REMUNERATION ET DE DEPART A L'ECHELLE DU GROUPE

5.4.1 Analyse des conditions de départs avant début 2017

Dans le cadre du contrôle, l'Agence a étudié les départs de l'ensemble des salariés et STC (soldes de tout compte) des ex-CIL et de l'ex UESL sur la période de l'annonce de la réforme jusqu'à la fin de l'année 2016, et sur les départs sur les années 2017 et 2018 (fin 3^e trimestre 2018).

Pour les départs avant 2017, les mesures d'encadrement des conditions de rémunération et de départ des dirigeants prévues dans un premier temps dans la directive de 2010 de l'UESL et dans un second temps dans les mesures conservatoires adoptées le 9 avril 2015 n'ont pas été respectées. Le conseil d'administration de l'UESL, puis celui d'ALG n'a jamais été saisi des départs dits dérogatoires. Seul le protocole transactionnel d'un ancien directeur général de CIL a été signé par le directeur général de l'UESL et les deux dossiers de cumul emploi retraite des anciens dirigeants du groupe Solendi ont été visés par le CNR d'ALG puis son conseil d'administration.

Les éléments fournis à l'ANCOLS ont permis de dénombrer une vingtaine de cas où les montants versés sont supérieurs aux montants réglementaires.

Un dossier de départ concernant l'ancien directeur du pôle immobilier d'un ex-CIL est demeuré non expliqué, ALS n'ayant pas été en mesure de répondre aux demandes de l'Agence sur ce cas. Son dernier bulletin de salaire fait état de deux types d'indemnités versées : une indemnité de rupture conventionnelle et une indemnité transactionnelle, cette dernière n'ayant pu être justifiée. Une rupture conventionnelle a été signée prévoyant le versement de 60 k€ d'indemnités spécifiques de rupture conventionnelle pour une date de départ au 31 décembre 2016. Le dossier aurait été transmis par l'ex-CIL à l'UESL ; cependant n'ont pas été retrouvés les éléments d'analyse et de réponse qui ont pu être apportés à l'ancien CIL. Ce dossier, concernant un ancien cadre dirigeant d'un ex-CIL, dont les conditions sont dérogatoires aux conditions définies dans l'ex-CIL, puisqu'il y a eu versement de deux indemnités, aurait dû requérir l'accord préalable de l'UESL, conformément aux mesures conservatoires de 2015.

5.4.2 Analyse des conditions de départs des collaborateurs à partir de 2017

Depuis janvier 2017, l'UES Action Logement s'appuyant sur un outil unique, les données restituées sur 2017 sont exhaustives.

L'Agence a étudié les départs de 173 collaborateurs jusqu'à l'été 2018, en détaillant les conséquences financières, avec un zoom sur les licenciements, les ruptures conventionnelles, les départs en retraite, les cumuls emploi-retraite.

Typologie des départs	Nbe Total	STC**	%	Indemnités versées*	Nbe de dossiers ayant STC	Montant moyen
Cumul emploi retraite	3	355	5%	212	3	118
Retraite	21	1 156	15%	1 028	19	61
Démission	12	123	2%	5	12	10
Licenciement	54	2 545	33%	2 160	52	49
Rupture conventionnelle	83	3 640	47%	3 112	82	44
Total nombre de départs	173	7 819		6 517	168	45
Ex DG CIL/DGD/DGA	11	3 274	42%	2 746		298

*33 dossiers sans indemnités indiquées ; **Solde de tout compte.

Une dizaine de cas concentre les montants les plus élevés. Les indemnités de départ des ex-dirigeants de CIL (DG, DGA, DGD) représentent 42 % du montant des indemnités versées.

Pour les 36 départs pour lesquels le montant du solde de tout compte excède 50 k€ et où l'ancienneté moyenne constatée est de 27 ans, les montants versés représentent 10 mois de salaire brut.

Les indemnités de départ ont été versées majoritairement au regard des conditions applicables dans les anciens CIL. Une dizaine de dossiers présentent des montants supérieurs aux indemnités conventionnelles ou légales mais il s'agit généralement de ruptures conventionnelles pour lesquelles la loi ne fixe pas de montant plafond.

L'étude des dossiers de départs, toutes natures confondues, appelle peu de remarques. Les données analysées reprennent deux cas déjà traités dans les contrôles des ex-CIL (départ du DG d'ALN dans des conditions irrégulières, et du DG d'Inical dans des conditions insuffisamment sécurisées juridiquement) sur lesquels le présent rapport ne revient pas. L'Agence attire néanmoins l'attention sur un autre cas : le départ de l'ex-directeur général du CIL CILEO. Ce dossier a été présenté au CNR d'ALS et une simulation financière des différentes options possibles présentées : licenciement ou départ à la retraite. Le protocole transactionnel conclu finalement entre ALS et l'intéressé est régulier, le fait qu'il soit conclu pendant la période de préavis ne l'entachant pas d'irrégularité. En revanche, la validation par le CNR des conditions de départ dès le mois d'avril 2018 alors que l'entretien préalable au licenciement s'est tenu mi-septembre 2018 et que la notification du licenciement est intervenue le 25 septembre 2018 conduisent à douter du caractère avéré du contentieux ayant conduit à la transaction. Le processus retenu permet de limiter le poids des charges sociales pesant sur le versement d'une indemnité de rupture conventionnelle à une personne en âge de faire valoir ses droits à la retraite.

5.4.3 L'encadrement de la rémunération et des conditions de départ des cadres dirigeants

La fixation des règles de déontologie et de rémunération applicables au sein du groupe Action Logement fait partie des missions confiées par la loi et les statuts à ALG, en application de l'article L. 313-18-1 du CCH.

ALG s'est conformée à cette obligation en élaborant une charte de déontologie et en définissant des règles d'encadrement des rémunérations. Il est précisé que l'ex-UESL avait élaboré le 18 novembre 2010 une « recommandation » qui avait valeur de directive s'imposant à toutes les entités du groupe et qui traitait de la rémunération et des départs des directeurs au sein des CIL, de leurs filiales et des GIE. Ce document prévoyait notamment qu'aucune rémunération globale ne devait dépasser 272 k€. Une dérogation à ce plafond avait toutefois été accordée par l'UESL en 2011 au directeur général de la SA d'HLM « I3F » dont la rémunération excédait les maximums prévus par la recommandation.

ALG s'est appuyée dans sa démarche d'encadrement des rémunérations sur un état des lieux dressé par le CNR en 2017, qui montrait que les montants des salaires de base des cadres dirigeants du groupe (y compris les mandataires sociaux des filiales) étaient compris entre 88,1 k€ à 362 k€ primes comprises. Le montant le plus élevé de la rémunération concernait le DG d'I3F en fonction au moment de ce recensement.

Le CA d'ALG a, dans ce contexte, décidé d'adopter le 28 février 2017 les mesures d'encadrement suivantes :

- un plafonnement de la rémunération de base maximale à 250 k€ avec une possibilité de révision des rémunérations des cadres dirigeants tous les 3 ans ;
- l'octroi d'une part variable comprise entre 0 % et 20 % du salaire de base liée à l'atteinte des objectifs ;
- la mise en place d'une politique uniforme en matière de véhicules de fonction et de couverture santé/prévoyance ;
- l'interdiction de bénéficier d'un logement de fonction ;
- la non-application pour les mandataires sociaux du groupe des mesures collectives (NAO, accord d'intéressement, retraite sur complémentaire) ;
- l'instauration, pour les mandataires sociaux des filiales HLM uniquement, d'une garantie perte d'emploi couvrant 70 % du salaire de base pour une durée de 24 mois maximum.

Le conseil a également prévu que toute évolution de ces différents éléments serait préalablement examinée pour avis par le CNR.

Les mesures d'encadrement des rémunérations nécessiteraient toutefois d'être mieux contrôlées.

Au plan formel, les règles édictées par ALG n'ont pas été formalisées dans une circulaire de gouvernance. Elles reposent actuellement uniquement sur la délibération adoptée par le CA. Il serait souhaitable pour permettre de mieux garantir leur application et renforcer leur portée au sein du groupe de les inscrire dans une circulaire pour en assurer notamment une réelle diffusion au sein du groupe.

Le contrôle du respect de la mise en œuvre de ces mesures d'encadrement nécessite par ailleurs d'être renforcé. Les comptes-rendus des CNR ne sont pas assez détaillés, un manque de transparence est également relevé à l'égard des deux conseils d'administration (ALG et ALS), seul un rapport oral étant livré aux administrateurs en séance. L'octroi de la part variable n'est par ailleurs pas adossé à des objectifs SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement définis) permettant un processus transparent d'évaluation des dirigeants, la détermination de la part variable présentant un caractère de quasi-automaticité (maximum atteint sans objectifs particulier clairement définis et appréciés).

ALG précise que la maîtrise des rémunérations s'appuie sur un cadrage budgétaire annuel, et désormais sur une politique d'harmonisation pilotée par un DRH « groupe ». Il n'est pas précisé si une circulaire est envisagée sur ce point. L'encadrement des parts variables a fait l'objet d'une méthodologie commune validée par le CNR d'ALG qui a été déclinée par les CNR d'ALS et d'ALI pour tous les principaux directeurs.

La délibération du conseil d'administration d'ALG ne fixe pas de cadrage particulier concernant les départs des dirigeants contrairement à ce que prévoyait la recommandation précitée de 2010 élaborée par l'ex-UESL, au-delà de ce qui figure dans les accords d'entreprise.

Il s'agit pourtant d'un risque avéré au regard des constats opérés par l'Agence à l'occasion du processus de fusion. Le CA d'ALG ne s'est en effet prononcé que sur les conséquences induites par la révocation des plus hauts dirigeants du groupe (DG et DGD d'ALG et des deux filiales) et n'a défini aucune règle particulière pour la gestion des départs des autres cadres dirigeants du groupe.

Il a ainsi été décidé²¹ qu'en cas de révocation (hors faute lourde) :

- le DG d'ALG pourra bénéficier d'une indemnité forfaitaire dégressive calculée en fonction de sa durée d'activité restante avant un départ en retraite et qui serait plafonnée à deux ans de rémunération brute (part variable comprise). Il est précisé que l'intéressé n'a pas de contrat de travail et ne peut bénéficier des dispositions prévues par l'accord collectif d'entreprise. La possibilité d'attribuer une indemnité en cas de départ à la retraite n'a pas été évoquée par le conseil d'administration d'ALG ;
- les contrats de travail des dirigeants des deux filiales (DG et DGD d'ALS et DG d'ALI) qui avaient été transférés au sein d'ALG et suspendus après leur nomination seraient réactivés et les intéressés affectés sur un poste comparable au sein de l'une des structures du groupe. Leur rémunération annuelle brute serait par ailleurs d'un montant au moins égal à celle perçue au cours des 12 mois précédant la prise d'effet de la suspension du contrat de travail. En cas de refus du nouveau poste proposé, la rupture du contrat de travail serait envisagée et l'organisme assumerait le cas échéant (hypothèse de non prise en charge par Pôle Emploi) le versement d'allocations chômage aux intéressés concernés. Il est précisé qu'en tant que salariés les dirigeants concernés pourront prétendre aux dispositions de l'accord d'entreprise en matière notamment d'indemnités de licenciement ou d'indemnité de départ à la retraite.

L'Agence préconise, à l'instar de ce qui avait été fait par l'ex-UESL, qu'à minima des principes d'encadrement soient édictés pour aider au traitement des modalités financières de départ des cadres dirigeants et mandataires sociaux du groupe Action Logement. Au surplus, il est hautement souhaitable de soumettre à l'examen préalable des CNR tout départ d'un cadre dirigeant salarié pour lequel le versement d'une indemnité s'avérerait supérieure à celle qui résulterait de l'application de l'accord d'entreprise, ainsi qu'à l'occasion de toute transaction. De même, le plafonnement du montant de l'indemnité de départ possible pour les mandataires sociaux, l'encadrement des conditions d'autorisation de cumul emploi-retraite et l'interdiction comme le prévoyait l'UESL du versement d'une indemnité de rupture en cas de démission apparaîtraient légitimes pour une structure investie d'une mission d'intérêt général.

6. OPTIMISATION DES COUTS DE GESTION : TRAJECTOIRE 2018-2022 DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT

6.1 UN CADRE GLOBAL DEFINI PAR LA CONVENTION QUINQUENNALE

La convention quinquennale 2018-2022, signée en janvier 2018, fixe un objectif global de réduction des frais de fonctionnement des entités du groupe Action Logement de 10 % en euros constants sur la durée de la convention, soit 48 millions d'euros²². Cet objectif de rationalisation s'inscrit dans la continuité des principes de réduction des frais de fonctionnement édictés dans la précédente convention quinquennale 2014-2019.

L'année de référence pour l'appréciation de cet objectif est l'année 2016. Au cours de cet exercice, les dépenses de fonctionnement du groupe (ALG, ALS, ALI et APAGL) ont été estimées à 308,3 millions d'euros et les dépenses de fonctionnement de l'AFL, à 8,8 millions d'euros, soit un total de 317,1 millions d'euros en valeur 31 décembre 2016 portés à 320,2 millions d'euros en valeur 31 décembre 2017.

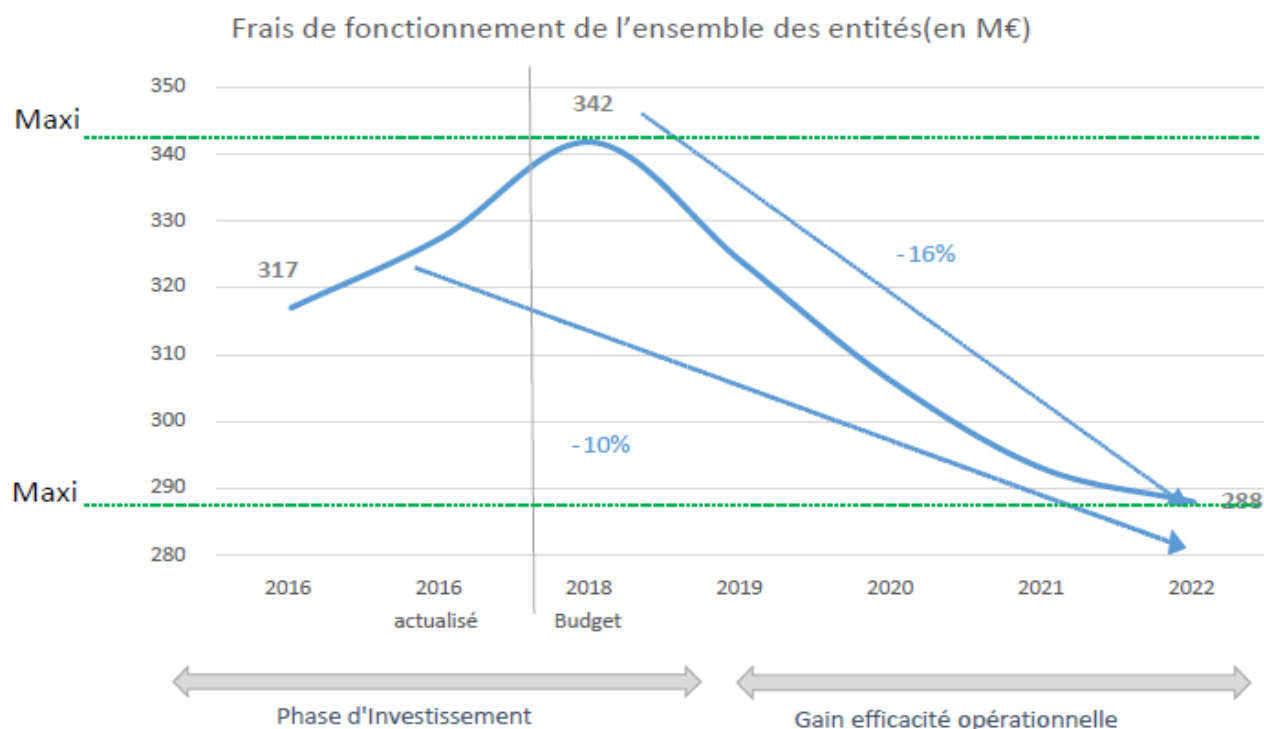
²¹ Décisions prises par le CA d'ALG lors des séances des 28 février et 3 avril 2017.

²² La réduction de 48 millions d'euros correspond à la différence entre le montant total des frais de fonctionnement fixé dans la convention quinquennale 2018-2022 (1 553 millions d'euros) et la valeur cumulée de l'année de référence sur la même période ($320,2 \times 5 = 1\,601$ millions d'euros).

(en millions d'euros)	Année de référence	Convention quinquennale 2018-2022					
Plafond des frais de fonctionnement et d'amortissement des investissements ALG + ALS + ALI + AFL + APAGL	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Plafond 2018-2022
	320,2	342	324	306	293	288	1 553

Source : convention quinquennale 2018-2022.

La convention quinquennale 2018-2022 précise que « les plafonds annuels, indicatifs, pourront le cas échéant être ajustés pour tenir compte du rythme de la réforme du groupe induite par l'ordonnance, dans la limite de l'enveloppe globale sur 5 ans et des plafonds de 342 millions d'euros en 2018 et de 288 millions d'euros en 2022 ».



Source : Action Logement Groupe.

Le plafond élevé des premières années s'explique par la possibilité d'un effet cloche permettant une augmentation provisoire des frais de fonctionnement en début de période, pour tenir notamment compte des coûts induits par la réforme.

Les entités du groupe Action Logement concernées par la rationalisation des frais de fonctionnement sont ALG, ALS, ALI, APAGL et AFL.

Pour ALG, ALS, ALI et l'APAGL, la nature des frais de fonctionnement intègre les charges d'exploitation, financières et exceptionnelles (hors comptabilisation des cessions d'immobilisations corporelles), y compris les dotations aux amortissements et provisions, avant fiscalité²³ et hors cotisation ANCOLS.

Pour l'AFL, le périmètre recouvre les charges d'exploitation hors frais de développement des programmes immobiliers (frais d'étude et d'expertise directement liés aux programmes immobiliers) et hors fiscalité.

²³ Exclusion des coûts de fiscalité qui n'existaient pas, antérieurement dans les Cil versus ALS : Cotisation Foncière Entreprise CFE (0,8 M€), Cotisation Valeur Ajouté Entreprise CVAE (0,8 M€) et taxe d'apprentissage (~0,9 M€).

6.2 LE PILOTAGE DU PLAN DE REDUCTION DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT GROUPE

Les missions d'ALG s'articulent autour de quatre items principaux décrits dans l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016, dont celui d'arrêter annuellement les montants affectés au financement des charges et dépenses d'investissement nécessaires au fonctionnement des entités d'Action Logement. Hormis l'objectif de réduction des coûts inscrit dans les « feuilles de route 2018 » de chaque entité, ALG n'avait pas, jusqu'en juin 2018, réellement mis en place un dispositif structuré de pilotage de réduction des charges de fonctionnement groupe, la priorité ayant été donnée à la mise en place des nouvelles structures et organisations.

6.2.1 Un pilotage dans le cadre de la procédure budgétaire

La mise en place tardive de la démarche de rationalisation des frais de fonctionnement groupe induit un risque de décalage dans l'atteinte des objectifs fixés dans la convention. ALG considère qu'en l'absence de précisions données par les textes, l'interprétation restrictive du rôle d'ALG par les filiales les a conduits à élaborer leur budget de manière autonome, de ne pas expliciter de manière détaillée leurs hypothèses d'effectifs et d'honoraires, et de prendre parfois des décisions de gestion contradictoires avec les cadrages budgétaires d'ALG. L'Agence ne partage pas cette analyse du rôle restrictif d'ALG, dès lors que la loi lui a donné la prérogative de surveiller l'équilibre financier du groupe et d'arrêter les budgets du groupe. De ce fait, ALG s'est donc inscrit dans une seule logique budgétaire, sans se définir d'objectif réel de maîtrise ni de moyen effectif de contrôle de gestion.

Dans un premier temps, le pilotage et le suivi des frais de fonctionnement s'est principalement effectué dans le cadre de la procédure budgétaire qui est centralisée au niveau de la direction *Stratégie et Finances* d'ALG. Le service contrôle de gestion a été peu actif pendant plusieurs mois. Les procédures budgétaires existantes ont pour principal objet d'effectuer une répartition prévisionnelle des dépenses de l'année et de contrôler leur exécution en cours d'exercice. En conséquence, celles-ci ne sont pas conçues comme l'instrument servant à définir les moyens visant des objectifs définis à l'avance, auxquels serait associée une recherche de la performance. Ainsi, le budget global d'Action Logement se présente simplement comme l'agrégation des budgets propres des différentes entités du groupe et les prévisions sont peu discutées. Par ailleurs, alors même qu'elle est l'unique responsable de l'exécution de la convention quinquennale, ALG précise qu'elle n'est pas consultée en amont de l'arrêt des budgets par les conseils d'administration des entités consolidées.

La vision pluriannuelle du budget est enfin absente d'un processus qui se limite à l'établissement de prévisions pour le seul exercice à venir : ce n'est pourtant que sur la base d'une telle approche qu'Action Logement pourra se doter d'une gestion à long terme de ses frais de fonctionnement indispensable à l'objectif d'économies fixé dans la convention quinquennale à savoir, une réduction de 10 % sur la période 2018-2022.

6.2.2 La mise en place récente d'une démarche de pilotage

Une meilleure coordination entre les directions des différentes entités participant à l'élaboration des prévisions financières et à leur traduction en termes budgétaires a été mise en place récemment par ALG. À ce titre, en avril 2018, ALG a confié le pilotage du chantier de réduction des frais de fonctionnement à une chargée de mission rattachée directement au directeur général. Un directeur du contrôle de gestion groupe a ensuite été nommé fin mai 2018 pour coordonner le projet de maîtrise des charges du groupe. Ce dernier assurait précédemment une mission de secrétaire général au sein d'ALI. En juin 2018, une démarche de réduction des frais de fonctionnement groupe a été présentée au comité d'audit d'ALG. Cette dernière pose le point de départ de la démarche de maîtrise des frais de fonctionnement du groupe Action Logement, pilotée par ALG.

En l'espèce, des principes directeurs ont été proposés : proposition par chaque structure de plans d'actions pour permettre d'atteindre les objectifs, consolidation par ALG des trajectoires d'objectifs et pilotage permettant un suivi de la mise en œuvre des actions définies. Un comité de pilotage dédié, s'appuyant sur les

travaux d'une équipe restreinte, suffisamment en contact avec le terrain et en amont des processus décisionnels, a également été créé. L'objectif est d'identifier et challenger les plans d'action opérationnels de réduction des coûts et d'accompagner leur mise en œuvre effective. Au moment où l'ANCOLS réalisait la fin de ses investigations, quelques grands axes organisationnels métier par métier et l'impact d'un plan d'optimisation de l'organisation du groupe étaient en cours d'identification afin de proposer des plans d'actions.

6.3 L'AUGMENTATION SOUTENUE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

6.3.1 Réalisé 2017

Données en M€	Réal 2017						
	AFL	ALG	ALI	ALS	APAGL	Réal 2017	
Frais de personnel	4,5	6,4	7,0	195,3	2,6	215,8	67%
Locaux	0,6	0,3	0,1	25,4	0,4	26,8	8%
Informatique	0,8	0,5	0,3	24,4	0,8	26,7	8%
Déplacements, Réception	0,2	0,1	0,4	6,4	0,1	7,3	2%
Communication	0,1	6,3	0,2	3,0	0,2	9,8	3%
Achats et charges externes	0,1	0,1	0,0	9,6	0,0	9,8	3%
Honoraires	2,3	2,4	2,4	13,7	0,2	21,0	7%
Cotisations	0,0	5,1	0,0	1,2	0,0	6,3	2%
Frais divers	0,0	0,0	0,0	0,4	-0,2	0,3	0%
Eléments exceptionnels	0,0	0,1	0,0	-1,0	0,0	-0,9	0%
Charges suivi par la Convention Quinquennale	8,6	21,3	10,5	278,2	4,2	322,9	100%
	3%	7%	3%	86%	1%	100%	

Source : Action Logement Groupe.

Sur la base des documents mis à la disposition de l'ANCOLS, à l'issue de la première année de mise en œuvre de la réforme, les coûts de fonctionnement du groupe Action Logement s'établissent à 322,9 millions d'euros. Ceux-ci ont donc dépassés la valeur de référence de 320,2 millions d'euros retenue dans la convention quinquennale 2018-2022 pour la fixation du montant cible plafond de 288 millions d'euros en 2022.

6.3.2 Prévisions d'atterrissage 2018

Les prévisions d'atterrissage 2018 identifiaient au moment du contrôle un probable dépassement du plafond annuel maximal des frais de fonctionnement autorisé dans la convention quinquennale 2018-2022. La cause principale en est l'augmentation globale du budget initial d'ALS, impactée par une hausse sensible de la masse salariale.

6.3.2.1 Prévision à mi-année

Les éléments d'actualisation communiqués au conseil d'administration d'ALG en septembre et novembre 2018, pour approbation du budget révisé des charges et d'investissements 2018, établissent à 347,8 millions d'euros les prévisions d'atterrissage des frais de fonctionnement pour 2018. Cette estimation dépasse de 1,7 % le plafond annuel maximum autorisé par la convention quinquennale 2018-2022, fixé à 342 millions d'euros.

Données en M€	Budget 2018 initial						2018 atterrissage						Variations
	AFL	ALG	ALI	ALS	APAGL	Budget 2018 initial	AFL	ALG	ALI	ALS	APAGL	2018 atterrissage	Budget 2018 initial / atterrissage
Frais de personnel	4,9	6,7	7,6	178,8	2,8	200,8	4,7	6,6	6,8	190,1	3,0	211,3	10,4
Locaux (bureaux + Parkings)	0,9	0,4	0,2	31,0	0,4	33,0	0,6	0,4	0,4	37,3	0,4	39,1	6,1
Informatique	1,2	0,6	0,6	40,9	0,9	44,2	0,9	0,6	0,7	30,3	0,7	33,2	-11,0
Déplacements, Réception	0,2	0,1	0,6	5,7	0,2	6,8	0,2	0,1	0,7	5,7	0,2	7,0	0,1
Marketing - Communication	0,1	4,8	0,5	4,9	0,1	10,5	0,1	4,7	0,5	4,2	0,1	9,7	-0,8
Achats et charges externes	0,2	6,9	0,2	11,1	0,0	18,3	0,2	6,7	0,2	10,4	0,0	17,5	-0,8
Honoraires	11,5	3,9	4,1	14,0	0,4	33,9	8,7	3,1	4,1	13,0	0,5	29,3	-4,6
Frais divers	0,0	0,0	0,0	0,8	-0,2	0,7	0,0	0,0	0,0	0,8	-0,1	0,8	0,1
Charges de fonctionnement	19,1	23,3	13,8	287,2	4,8	348,2	15,5	22,3	13,4	291,8	4,8	347,8	-0,5

Source : actualisation budgétaire présentée au conseil d'administration d'ALG de septembre 2018.

La prévision d'atterrissage des frais de fonctionnement de 2018 par rapport au budget initial est en diminution de 0,4 millions d'euros. Cependant, cette légère variation recouvre des évolutions contrastées. Il est ainsi constaté une hausse de 4,6 millions d'euros (1,6 %) du budget initial d'ALS et une diminution globale de 5 millions d'euros (8 %) sur les budgets des entités ALG, ALI, APAGL et AFL.

Les principales variations entre le budget initial et les prévisions d'atterrissage concernent une hausse de 10,4 millions d'euros de la masse salariale et de 6,1 millions d'euros sur les locaux, partiellement compensée par une baisse de 11 millions d'euros des frais informatiques.

► Frais de personnel

La progression des frais de personnel du groupe est localisée chez ALS et est notamment liée, selon cette dernière, à une décroissance des effectifs plus lente que prévue en raison d'un refus de mobilité vers les filiales de services de 41 collaborateurs d'ALS, à l'octroi de primes non budgétées, au maintien de ressources externes en raison du décalage des projets informatiques, aux impacts liés aux accords sociaux (variation des provisions sociales) et enfin à l'attractivité de l'abondement sur intéressement. Un plan de départ volontaire de 400 collaborateurs est annoncé par ALG pour la période 2019-2020 (cf. ci-dessous).

► Locaux

Le dépassement budgétaire sur les frais de locaux est principalement dû à la prise à bail anticipée de quelques mois des locaux du nouveau siège social.

► Frais informatiques

Une forte progression des frais informatiques, 11 millions d'euros (33 %), était prévue lors de l'élaboration budgétaire 2018. ALS justifiait cette tendance haussière par le maintien en conditions opérationnelles de 22 systèmes d'informations, par l'intensification des travaux de convergence et de transformation. Les résultats provisoires de l'exécution budgétaire 2018 affichent en réalité 10 millions d'euros non consommés à la suite du décalage dans l'avancement du projet de refonte du système d'information d'ALS, qui se reporteront sur les années suivantes.

6.3.2.2 Actualisation de la prévision

Données en M€	Atterrissage 2018					Atterrissage 2018
	AFL	ALG	ALI	ALS	APAGL	
Frais de personnel	4,7	6,6	6,8	192,5	3,0	213,5
Locaux	0,6	0,4	0,4	37,3	0,4	39,2
Informatique	0,9	0,6	0,7	30,3	0,8	33,2
Déplacements, Réception	0,2	0,1	0,7	5,7	0,2	7,0
Communication	0,1	4,7	0,5	4,2	0,1	9,7
Achats et charges externes	0,2	0,1	0,2	9,0	0,1	9,5
Honoraires	2,8	3,1	4,1	13,0	0,5	23,4
Cotisations	0,0	6,6	0,0	1,4	0,0	8,0
Frais divers	0,0	0,0	0,0	0,8	-0,1	0,8
Eléments exceptionnels	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Charges suivi par la Convention Quinquennale	9,6	22,2	13,4	294,2	4,9	344,3
	3%	6%	4%	85%	1%	100%

Convention Quinquennale

342,0

Source : Action Logement Groupe.

Une nouvelle actualisation de la prévision, présentée au comité d'audit d'ALG de novembre 2018, laisse apparaître un atterrissage estimé à 344,3 millions d'euros pour 2018 et donc toujours en dépassement au regard du plafond contractuellement fixé à 342 millions d'euros dans la convention quinquennale 2018-2022.

Cette nouvelle prévision d'atterrissage confirmait et accentuait même le dérapage de la masse salariale d'ALS. En revanche, un retraitement spécifique des charges de fonctionnement d'AFL n'entrant pas dans le périmètre de la convention quinquennale 2018-2022 a été réalisé pour un montant de 5,9 millions d'euros.

ALG précise qu'en définitive, le résultat arrêté comptablement de l'exercice 2018, reste dans la conformité du niveau des charges constatées avec le plafond budgétaire fixé par la convention quinquennale. La présentation budgétaire présentée au CA d'ALG du 20 mars 2019 indique des charges de fonctionnement dans le retraitement convention quinquennale de 341,1 M€ pour un montant prévu de 342 M€. Il comporte une provision constituée au titre de la transformation du SI d'ALS de 10 M€ (cf. ci-dessus).

6.3.2.3 Coûts liés à la mise en œuvre de la réforme

ALS est la seule structure à avoir identifié les coûts liés à la mise en œuvre de la réforme de ceux relatifs au fonctionnement courant. En l'espèce, le surcoût des mesures liées à la réforme a été identifié pour 21,7 millions d'euros au titre de l'exercice 2017. Ils résultent essentiellement des charges liées à l'informatique pour 10,5 millions d'euros, à des honoraires de prestataires de conseils pour 4,7 millions, à la communication pour 2,5 millions et à des frais de personnel correspondant à de nouvelles compétences métiers pour 1,2 million d'euros. Au titre de l'exercice 2018, les coûts induits par la réforme sont estimés à 37,7 millions d'euros, dont 19,9 millions d'euros de dépenses exceptionnelles et 17,8 millions d'euros de dépenses pérennes. Les dépenses pérennes concernent pour 12,1 millions d'euros les frais de personnel et pour 5,7 millions d'euros la mise en conformité des projets informatiques. Les dépenses exceptionnelles correspondent pour 5,7 millions d'euros au surcoût lié au projet de nouveau siège social, pour 8,4 millions d'euros aux migrations des systèmes d'information et pour 5,8 millions d'euros aux honoraires.

6.3.3 Examen des grandes catégories de dépenses

6.3.3.1 Masse salariale

6.3.3.1.1 Le levier des effectifs

La recherche d'économies afin d'assurer le respect de la trajectoire de réduction des frais de fonctionnement concerne au premier chef la diminution de la masse salariale qui représente en moyenne les deux tiers des coûts globaux de fonctionnement du groupe Action Logement. Dans cette optique de réduction de la masse salariale, Action Logement a privilégié le levier des effectifs. Dès l'annonce de la réforme, des mesures de gel des recrutements externes en CDI ont été mises en place et la priorité a été donnée aux mutations internes. De facto, les informations recueillies montrent qu'en raison principalement des mutations internes, des mobilités externes et des départs à la retraite, la nouvelle organisation a d'ores et déjà permis de diminuer le nombre d'ETP en CDI au sein du groupe, sans qu'il soit procédé à un plan social. Ainsi, l'état budgétaire groupe présenté au conseil d'administration d'ALG de septembre 2018, indique que le nombre d'ETP en CDI du groupe Action Logement a diminué de près de 20 % (665 ETP) entre août 2015 (3 371 ETP) et août 2018 (2 706 ETP).

Les mesures prises pour réduire la masse salariale sont à ce stade insuffisantes.

En dépit de cette baisse des effectifs, le montant de la masse salariale continue à augmenter du fait d'un volant significatif de contrats à durée déterminée (CDD) pour faire face à des missions ponctuelles ou à des activités en période de démarrage. Selon l'état budgétaire groupe présenté au conseil d'administration d'ALG de septembre 2018, le nombre d'ETP en CDD du groupe Action Logement a augmenté de 126 % (351 ETP) entre août 2015 (277 ETP) et août 2018 (628 ETP). Par ailleurs, comme visé supra, des économies engendrées par la baisse des effectifs ont également été absorbées par des surcoûts induits par la réforme, tels que, par exemple, les accords d'harmonisation. Le recrutement de personnel qualifié pour assurer la mise en œuvre des exigences réglementaires découlant de l'agrément d'ALS comme société de financement a également contribué à cet état de fait.

Selon le projet de réduction des coûts de gestion d'ALS présenté à son conseil d'administration en juin 2018, ALS projette une baisse de 6 à 8 millions d'euros du montant de ses frais de personnel entre 2018 et 2022. Cette inflexion est motivée par une réduction des ressources externes (CDD et intérimaires) pour passer de 18 % à 13 % voire 10 % des ETP en CDI, par une limitation des heures supplémentaires, par le non-remplacement de départ à la retraite, par la mise en place de mesure d'incitations de départ en fin de carrière, par l'internalisation des compétences, par l'effet de noria.

ALG précise que 2 plans de départ volontaire (CMVE) ont depuis été signés en 2019 et concernent environ 400 salariés sur le périmètre de l'UES. Les départs s'échelonneront sur 2 ans, dont la moitié en 2019. ALG indique également que l'évolution des rémunérations s'inscrit dans un cadre moins rapide que le marché du travail. Pour 2019, le budget global consacré à ces évolutions est de l'ordre de 1%, pour un marché du travail proche de 2 %. À terme, le plan stratégique d'ALS prévoit une réduction d'effectif d'environ 800 personnes d'ici 2022.

L'impact estimé sur la réduction des coûts n'a pas été fourni par ALG.

6.3.3.1.2 Des actions complémentaires à rechercher pour réduire les coûts

La politique RH constituant l'élément central de l'évolution des frais de fonctionnement, une stratégie de baisse d'effectifs est rendue nécessaire dans un contexte d'adaptation des métiers tout en conservant une qualité des services rendus aux entreprises et aux salariés.

Au-delà des départs naturels attendus, les hypothèses retenues par le groupe pour la trajectoire prévisionnelle de la masse salariale ne seront pas suffisantes pour maîtriser celle-ci si elles ne s'accompagnent pas d'une adaptation des effectifs aux nouvelles activités et d'une progression de la productivité rendue possible par le nouveau système d'information, la dématérialisation, la digitalisation, la rationalisation de la chaîne comptable et, plus généralement, l'amélioration des processus. Les sureffectifs existants ou susceptibles d'apparaître notamment du fait de la rationalisation de certains processus (comme par exemple, celui de la collecte où il est prévu une baisse d'environ 145 collaborateurs en charge des relations avec les entreprises), de l'optimisation du parc immobilier ou de la mise en place du nouveau système d'information, vont modifier les modalités d'exercice des métiers. Dans la pratique actuelle, les besoins en emplois ne sont pas fixés en fonction des tâches à remplir et des résultats attendus mais reposent plutôt sur des solutions transitoires mises en place dans un souci de limiter les suppressions d'emplois, la réforme devant se réaliser sans « casse sociale ».

Pour réaliser des économies pérennes sur les frais de personnel, ALS doit donc considérer d'autres options et repenser les carrières de certains de ses collaborateurs.

À cette fin, ALG a recruté, en juillet 2018, un directeur des ressources humaines groupe. Selon les informations recueillies auprès de ce dernier, ses principaux objectifs sont de faire évoluer la gestion des ressources humaines vers plus « d'adaptabilité », susciter des flux de mobilité sortants, mettre en œuvre une démarche de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et définir un schéma d'évolution de l'organisation des métiers en reliant explicitement la nature des gains de productivité et le fléchage des suppressions d'emplois.

En tout état de cause, l'économie de 6 à 8 millions d'euros affichée par ALS sera insuffisante pour atteindre le plafond annuel cible de 288 millions d'euros en 2022. En effet, celle-ci ne représentera au maximum que 25 % de l'économie globale annuelle requise (32,2 millions d'euros) alors que les frais de personnel pèsent pour les deux tiers dans le total des frais de fonctionnement. Le caractère insuffisant est renforcé par des recrutements entre 2016 et 2018 à hauteur de 0,8 million d'euros (19 %) au sein d'AFL et des recrutements restant à effectuer pour atteindre les effectifs cibles s'agissant d'ALG et ALI. Les économies annuelles attendues sur les frais de personnel doivent donc être réalisées à hauteur de 21 millions d'euros, soit 67 % de l'économie globale à l'horizon 2022 (32,2 millions d'euros) pour respecter l'objectif global de réduction des frais de fonctionnement prévu dans la convention quinquennale 2018-2022.

6.3.3.2 Informatique

Les frais informatiques constituent le second poste de charges du groupe Action Logement et pèsent pour 8 % (26,7 millions d'euros) dans le coût global des frais de fonctionnement de 2017.

6.3.3.2.1 La remise en cause de l'option initialement retenue pour le système unifié d'information

Dès l'annonce de la réforme en avril 2015, une réflexion a été menée sur le choix du futur système d'information unifié. À ce titre, le choix s'est porté, à l'automne 2015, sur le système d'information de SOLENDI, l'un des principaux CIL. Les outils spécifiques concernant le financement des bailleurs sociaux et la gestion des candidatures pour l'attribution des logements réservés sont, quant à eux, issus d'un autre grand CIL. À l'époque, le critère qui a prévalu pour le choix du système d'information a été la mise en place de la solution la plus rapide possible.

En juin 2017, suite à un premier point sur l'avancée des travaux en cours et du planning envisagé, le conseil d'administration d'ALG constate une situation préoccupante et décide la création d'un groupe de travail composé de deux administratrices pour l'éclairer sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du système d'information. Ce groupe de travail a été appuyé par la directrice de l'audit d'ALG, ex-directrice des systèmes d'information d'un CIL. À la suite des premiers constats de ce groupe de travail sur la difficulté de la

direction des systèmes d'information à se structurer, un directeur des systèmes d'information a été recruté en octobre 2017. En janvier 2018, les conclusions du groupe de travail montrent que la pertinence technique et organisationnelle du choix initial n'est pas avérée, et que le schéma cible doit évoluer. Ainsi, il est apparu que le choix d'un système d'information, calqué sur le fonctionnement des anciens CIL, ne prenait pas en compte la dimension groupe ni les exigences nouvelles liées au statut de société de financement d'ALS d'où un certain nombre de dysfonctionnements (organisationnels, humains, financiers). Par ailleurs, la création du groupe Action logement a entraîné des mobilités internes et externes de collaborateurs qui avaient une connaissance historique des différents outils des systèmes d'information et pour lesquels la documentation était parfois inexistante.

6.3.3.2.2 Des chantiers informatiques structurants en retard

Dans l'attente d'un système d'information unique, le groupe Action Logement demeure fortement contraint par la superposition des 21 applicatifs hérités des CIL et de l'UESL, au sein desquels coexistaient déjà des systèmes hétérogènes puisqu'ils étaient eux-mêmes issus de fusions antérieures de CIL. Les retards les plus importants concernent les migrations des dossiers des encours des prêts à personnes physiques et à personnes morales, les outils du locatif et ceux des financements des personnes morales. Ces retards n'ont d'ailleurs pas permis à ALS de respecter les exigences prudentielles en matière de dispositif de filtrage et de gel des avoirs résultant des dispositions législatives et réglementaires.

Cet état de fait a des conséquences sur le fonctionnement du groupe et dans l'attente, les équipes travaillent avec des systèmes vieillissants et dégradés, non maintenus voire obsolètes pour certains domaines. Cette situation engendre des coûts récurrents pour un fonctionnement non optimal (complexité des échanges entre les différents systèmes d'information, absence de gains de productivité, dégradation de la qualité du service au client concernant notamment les activités de gestion des candidatures pour l'attribution des logements réservés).

En juin 2018, lors d'un point sur l'avancement du projet du système d'information au conseil d'administration d'ALS, il a été indiqué que l'achèvement de ce projet est programmé pour le deuxième trimestre 2021, soit au moins 2,5 ans plus tard que les prévisions de 2016, et 1,5 an plus tard que l'estimation produite en janvier 2018 par le groupe de travail.

6.3.3.2.3 Des perspectives de redressement

Lors du point d'avancement du projet système d'information présenté au conseil en juin 2018, il est fait état de la mise en place d'une conduite de projets professionnalisée avec des ressources humaines expérimentées, récemment embauchées, d'un portefeuille projet qualifié et priorisé, d'une prudence sur les estimations de planning, de la nécessité de renforcer le pôle maîtrise d'ouvrage et d'un risque sur le manque de sachants.

En septembre 2018, la direction des systèmes d'information s'est réorganisée et un dispositif permettant d'améliorer le pilotage des projets mis en place (fonctionnement en mode projet), ainsi qu'un comité de priorisation permettant d'assurer un suivi plus efficient des différents projets ont été mis en place. L'accentuation des moyens consacrés au pilotage de ce projet au sein d'ALG n'est toutefois intervenue que depuis début 2019.

La mise en service du système d'information cible s'effectue de manière progressive, par composant métier et les anciens systèmes d'information des CIL ne pourront être entièrement abandonnés que lorsque la totalité du système d'information cible sera opérationnelle. Au moment où l'ANCOLS réalisait ses investigations, certaines réalisations avaient été accomplies en ce qui concerne par exemple, la mise en place du composant finance, le lancement de la première tranche du CRM (Customer Relationship Management) et la mise en service du nouveau data center.

Toutefois, la pérennité de certaines composantes en cours de déploiement est d'ores et déjà remise en cause. ALG précise en effet dans sa réponse aux observations provisoires de l'Agence que la feuille de route présentée en 2018 a été revue, générant des choix différents en termes de solutions retenues. Le projet CRM a été arrêté, de même que les investissements sur le datacenter en vue d'une évolution vers le cloud comme support résilient et évolutif.

6.3.3.2.4 La fragilité des hypothèses de coût

En K€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	TOTAL
Budget CA 6/12/17	24 359	41 025	40 526	37 448	23 856	13 807	13 247	13 246	13 246	13 246	12 746	12 746	265 863
Atterrissage 2018	24 359	30 219	36 262	32 092	26 598	20 056	17 895	14 627	13 624	13 388	13 154	13 040	259 848
Ecart	0	-10 807	-4 264	-5 356	2 742	6 250	4 648	1 381	378	142	408	294	-6 015
				-11 435									-2%

Source : trajectoires informatiques présentées au conseil d'administration d'ALG de septembre 2018

L'état d'avancement des projets du système d'information présenté au conseil d'administration d'ALG de septembre 2018 fait apparaître un coût global à terminaison de 259,8 millions d'euros, soit en légère diminution (2 %) par rapport aux estimations de décembre 2017. Néanmoins, si le coût global du projet reste globalement stable celui-ci est davantage étalé dans le temps et va engendrer un moindre coût de 11,4 millions d'euros sur la période de la convention quinquennale 2018-2022 et un surcoût de 6 millions d'euros sur la période 2023-2024.

Le décalage dans le temps des coûts informatiques risque d'impacter significativement l'atteinte de l'objectif de réduction des frais de fonctionnement.

Selon les travaux réalisés par ALS, la recherche d'économies, afin d'assurer le respect de la trajectoire de réduction des frais de fonctionnement, concerne la diminution des frais informatiques qui représentent le plus gros poste d'économie (environ 50 %) sur la période 2018-2022. Cependant, au vu de la trajectoire des dépenses informatiques de 2017 à 2028, les économies attendues sur le coût annuel des frais de fonctionnement devraient commencer à être visibles à l'horizon 2022 pour un montant de 4 millions d'euros, puis 10 millions d'euros en 2024 et 11 millions d'euros à partir de 2025.

Toutefois, la lourdeur des chantiers informatiques à mener constitue un facteur de risque susceptible de compromettre la réalisation des économies attendues d'ici 2022.

6.3.3.3 Immobilier et moyens généraux

Le coût annuel de l'immobilier et des moyens généraux du groupe Action logement représente 36,6 millions d'euros, soit 11 % du coût global des frais de fonctionnement de 2017.

Une filiale dédiée, Solendi Expansion, a été créée pour porter les immeubles. Les statuts de la filiale d'ALS « Solendi Expansion », mis à jour par l'assemblée générale mixte du 22 décembre 2017, SA au capital de 67 343 k€, fixent comme objet social de « détenir et gérer des actifs immobiliers de bureaux affectés à l'activité des entités du groupe Action Logement, y compris l'AFL et l'APAGL et des entités dans lesquelles elles détiennent des titres ou participations ou des intérêts ». Il est également précisé que cette filiale « contribue à la réalisation de l'objectif de rationalisation de l'organisation et de réalisation d'économies tel qu'il a été fixé pour ALS et plus généralement pour le groupe Action Logement par le législateur ».

Elle est administrée par un CA à représentation paritaire, dont la composition peut aller jusqu'à 18 membres. Les membres du CA perçoivent des jetons de présence à titre de rémunération. L'Assemblée générale a fixé le

montant perçu par chaque membre, le rapport des CAC fait état de 1 982 euros en 2017 et 2 058 euros en 2016.

Un compte-courant d'associé a été ouvert au bénéfice de Solendi Expansion, suite à l'autorisation donnée par le conseil d'administration d'ALS le 6 décembre 2017 pour que son montant soit porté de 10 M€ à la somme de 50 M€, cette décision ayant pour objectif de répondre aux besoins de trésorerie de la société, dans le contexte du projet d'acquisition du nouveau siège social d'Action Logement. À fin 2018, ce compte-courant n'a pas été utilisé.

La dissociation des fonctions directeur général et président de Solendi Expansion a été actée par le CNR d'ALG du 20 décembre 2017, le compte-rendu oral a été fait au CA d'ALG du même jour. Aucune délibération n'est formellement retranscrite sur le PV de CA.

6.3.3.3.1 Un mouvement de rationalisation à poursuivre

L'ambition forte de réduction du nombre des locaux ne s'est pas encore concrétisée par une économie des coûts.

Lors de l'annonce de la réforme en 2015, l'ensemble des CIL disposait de 260 implantations permanentes dans plus de 40 agglomérations, pour un total de 450 locaux de toutes natures confondues (siège, agence, permanence, parking, archives). Dès 2016, un premier mouvement de rationalisation de ces implantations a été initié pour réaliser des économies de fonctionnement tout en préservant le maillage territorial. Ce mouvement s'est poursuivi en 2017, conduisant à une réduction de 21 % du nombre des implantations permanentes (60 implantations en moins).

Au 1^{er} janvier 2018, le nombre d'implantations physiques serait de 214, selon ALG, pour un objectif attendu de 140 à l'horizon fin 2019. Sur la période de 2015 à 2017, la rationalisation des implantations s'est principalement réalisée au travers de la résiliation de baux et par une opération d'apport en nature de 27 biens immobiliers vers Solendi Expansion, filiale d'ALS à 99,9 %.

L'Agence n'a toutefois pas été en mesure sur la base des éléments délivrés par Action Logement de reconstituer avec certitude les flux réels de patrimoine ainsi que l'état exhaustif des biens immobiliers (loués ou détenus par le groupe). Aucun fichier ne permet d'avoir une vision précise des établissements et des locaux détenus avant la création de nouveau groupe et actuellement.

Ainsi, ALS a également fourni à l'Agence un récapitulatif des établissements à mi-septembre 2018 dénombrant 230 établissements alors qu'un autre document indique 214 établissements au 1^{er} janvier 2018. Le dernier document fourni en décembre 2018, indiquait 218 locaux au 1^{er} janvier 2018, 181 au 1^{er} janvier 2019 et 137 au 1^{er} janvier 2020 (cf. tableau ci-dessous).

Évolution des implantations	12/17	12/18	12/19
ALS propriétaire	25	21	10
Solendi Expansion propriétaire et ALS locataire	45	46	35
ALS Locataire	148	114	92
Total	218	181	137

Les données fournies à l'Agence indiqueraient un désengagement progressif des biens détenus par ALS, pour autant ils ne traduisent pas une stratégie de concentration des biens au profit de Solendi Expansion dont le nombre de biens détenus diminue également. Majoritairement, ALS resterait en 2020 locataire des locaux.

ALG précise qu'ALS compte aujourd'hui 170 sites en province (contre 218 en 2016), ce qui est supérieur aux prévisions de septembre 2018, mais espère réduire ce nombre à 120 sites en 2022.

6.3.3.3.2 Un scénario fondé sur de fortes incertitudes en l'absence d'une vision exhaustive et précise

Selon les travaux réalisés par ALS, cette nouvelle organisation devrait générer une économie d'environ 5 à 7 millions d'euros des frais de fonctionnement, soit environ 20 % de l'objectif global de réduction de 10 % des frais de fonctionnement. Les économies réalisées proviendraient d'une diminution des charges d'entretien, des coûts énergétiques, des dépenses de nettoyage et de gardiennage et des amortissements.

Cependant, les économies de structures présentées par ALS restent encore théoriques car elles ne sont pas explicitement individualisées et restent néanmoins soumises au bon déroulement du calendrier de rationalisation des implantations.

6.3.3.3.3 Le futur siège social

Une démarche particulière est mise en place sur l'Île-de-France, avec un projet central visant à regrouper environ 1 200 collaborateurs du groupe. Les CA d'ALG et d'ALS ont régulièrement été tenus informés de l'évolution du dossier sur le futur siège social. Dès juin 2017, le secrétaire général d'ALS présente le dossier au CA d'ALG où le projet de regroupement des équipes franciliennes (Paris et première couronne) a été présenté retenant les entités ALG, ALS, ALI, APAGL et AFL, soit 1500 collaborateurs (dont 276 pour les filiales d'ALI) actuellement répartis sur 20 sites principaux dont 11 agences.

Un bail commercial de 12 ans a été signé le 7 mars 2018 concernant 18 590,40 m² de locaux à usage de bureaux, 1 130,40 m² de locaux à usage d'archive, 803,10 m² à usage de restaurant et annexes, et 115 emplacements de parking entre ALS et la SCI Grand Seine. Le bail est consenti et accepté moyennant un loyer annuel hors taxes, hors charges, hors fiscalité de 10 M€, loyer payable trimestriellement. Un dépôt de garantie de 2,5 M€ correspondant à 3 mois de loyer hors charges a été versé. ALS est à ce jour locataire, l'ensemble des charges lui incombant.

La surface des locaux à usage de bureaux peut accueillir 1 240 collaborateurs (à raison de 15 m² par collaborateur), soit la quasi-totalité des collaborateurs actuels de l'UES Action Logement situé en Île-de-France. Le site de Montmartre est conservé pour accueillir des collaborateurs d'ALS, le futur siège accueillera les collaborateurs de l'AFL, d'ALF, d'ALG, d'ALI, ALS (et filiales) et de l'APAGL. Toutefois, il est indiqué dans le support remis à l'Agence et présenté au CA d'ALS d'octobre 2018, qu'un autre bâtiment sera loué en 2020 en remplacement du site de Montmartre (2 000 m²).

Les travaux réalisés dans le futur siège social sont pris en charge par ALS, pour lesquels différents scénarii ont été présentés au CA d'ALS en février 2018. L'enveloppe retenue s'élevait à 12 755 k€, cependant les montants validés par la commission d'appel d'offres fait état d'un budget prévisionnel de travaux de 10 128 k€ (document sur l'avancement du projet de siège social présenté au CA d'ALS de septembre 2018). Le montant des travaux engagés en novembre 2018 s'élève à 2,6 M€. Ces travaux limitent la capacité d'accueil du futur siège social à 1 222 collaborateurs.

La prise à bail signée entre ALS et la SCI Grand Seine ne prévoit pas d'option d'achat, puisque cette option est portée par Solendi Expansion. En effet, le CA d'ALG de février 2018 autorisant la signature du bail par ALS mentionne l'exercice de l'option d'achat le 31 octobre 2019 par Solendi Expansion moyennant le prix de 251 M€ intégrant 1 M€ de frais de commercialisation.

Cette option d'achat a été formalisée par le biais d'une promesse de vente, signée le 7 mars 2018, entre la SCI Grand Seine et Solendi Expansion dont l'exercice doit être réalisé entre le 30 septembre et le 31 octobre 2019 au plus tard. Cette promesse de vente est consentie sous la condition suspensive de l'absence de caducité du bail ALS. Ces éléments sont repris dans le rapport du CAC de Solendi Expansion sur les comptes 2017.

6.3.3.4 Autres frais

Le coût annuel des autres frais du groupe Action Logement représente 44 millions d'euros, soit plus de 13 % du coût global des frais de fonctionnement de 2017. Ce poste comprend principalement des honoraires, des frais de communication et des achats et charges externes.

Les dépenses consacrées par le groupe à la politique de communication se situent à un niveau relativement élevé et gagneront à être évaluées dans la durée.

Le groupe consacre un budget significatif aux dépenses de communication. 9,8 M€ ont été dépensés au titre de cette politique en 2017. À titre indicatif, le budget global de communication de l'ensemble des CIL et de l'UESL s'établissait à 7 M€ en 2015.

Il est précisé que, sur le plan organisationnel, ALG et ALI se partagent un même directeur de la communication et qu'ALS dispose en revanche d'un directeur attitré pour cette fonction.

L'année 2017 a été notamment marquée par le déploiement d'une campagne de communication grand public auprès des médias dont le coût a été supérieur à 4 M€. Cette campagne était destinée à améliorer la notoriété de la marque et à favoriser ainsi l'équité d'accès à l'offre pour l'ensemble des bénéficiaires potentiels. Quatre points de notoriété ont été gagnés selon l'enquête réalisée par le groupe. Le maintien pour 2018 à un niveau relativement élevé (supérieur à 9 M€) du budget de la communication du groupe a suscité des interrogations de la part de certains administrateurs lors de la réunion du CA du 20 décembre 2017 qui se demandaient si les actions développées par les différentes entités du groupe étaient bien coordonnées. Le directeur général a précisé à cette occasion qu'ALG avait en charge principalement la communication institutionnelle du groupe et consacrait un effort important tourné vers les salariés, les entreprises et les CRAL.

Le comité « communication » d'ALG est chargé d'assister le CA sur la stratégie de communication de l'association ainsi que sur celle à décliner par les membres du groupe Action Logement. Les incidences budgétaires ne font pas l'objet d'un suivi particulier par ce comité qui se prononce essentiellement sur les axes stratégiques. Un administrateur avait souhaité, lors de la réunion précitée du CA de décembre 2017, qu'un point global des actions et des budgets de communication soit effectué par le biais du comité de communication. L'Agence recommande qu'une évaluation globale soit effectivement menée.

Selon les travaux réalisés par ALS, la recherche d'économies afin d'assurer le respect de la trajectoire de réduction des frais de fonctionnement concerne la diminution de 4 à 6 millions d'euros des autres frais sur la période 2018-2022. Les leviers identifiés par ALS pour optimiser les coûts des autres frais sont la réduction des honoraires liés aux prestations de conseil externe et l'optimisation des achats.

7. SIGLES UTILISES

AFL	Association foncière logement	MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
ANAH	Agence nationale de l'habitat	OPH	Office public de l'habitat
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social	ORU	Opération de renouvellement urbain
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine	PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
APL	Aide personnalisée au logement	PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
ASLL	Accompagnement social lié au logement	PLATS	Prêt locatif aidé très social
CAF	Capacité d'autofinancement	PLI	Prêt locatif intermédiaire
CAL	Commission d'attribution des logements	PLS	Prêt locatif social
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives	PLUS	Prêt locatif à usage social
CCH	Code de la construction et de l'habitation	PSLA	Prêt social de location-accession
CDAPL	Commission départementale des aides publiques au logement	PSP	Plan stratégique de patrimoine
CDC	Caisse des dépôts et consignations	QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social	RSA	Revenu de solidarité active
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale	SA d'HLM	Société anonyme d'habitation à loyer modéré
CIL	Comité interprofessionnel du logement	SCI	Société civile immobilière
CMP	Code des marchés publics	SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
CUS	Convention d'utilité sociale	SCLA	Société coopérative de location-attribution
DALO	Droit au logement opposable	SCP	Société coopérative de production
DPE	Diagnostic de performance énergétique	SDAPL	Section départementale des aides publiques au logement
DTA	Dossier technique amiante	SIEM	Société immobilière d'économie mixte
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes	SIEG	Service d'intérêt économique général
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat	SIG	Soldes intermédiaires de gestion
FRNG	Fonds de roulement net global	SRU	Solidarité et renouvellement urbains (loi du 13 décembre 2000)
FSL	Fonds de solidarité pour le logement	TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
GIE	Groupement d'intérêt économique	USH	Union Sociale pour l'Habitat (union nationale des fédérations d'organismes HLM)
HLM	Habitation à loyer modéré	VEFA	Vente en état futur d'achèvement
LLS	Logement locatif social	ZUS	Zone urbaine sensible
LLTS	Logement locatif très social		



SIRET 130 020 464 00090 – APE 8411Z – Établissement public national à caractère administratif

ANCOLS La Grande Arche Paroi Sud 92 055 PARIS-LA DÉFENSE CEDEX