

ALS, Action Logement Services SASU

PARIS (75)



RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2017-092

RAPPORT DE CONTRÔLE

N° 2017-092

ALS, Action Logement Services SASU

PARIS (75)

Document confidentiel

PRINCIPALES PRECONISATIONS DE L'AGENCE

RAPPORT N° 2017-092

ALS, Action Logement Services SASU (75)

Identifiant SIRET du siège : 824 541 148 02432

Président : Joël CHÉRITEL

Vice-président : Alain KAUFFMANN

Directeur général : Jean-Michel ROYO

Directeur général délégué : Olivier RICO

Adresse : 21, quai d'Austerlitz 75013 PARIS

- ▶ Renforcer le fonctionnement du conseil d'administration et de ses comités spécialisés, notamment sur les sujets à enjeux et dans l'articulation avec la gouvernance d'Action Logement Groupe (ALG) ;
- ▶ Améliorer spécifiquement le fonctionnement du comité de nomination et des rémunérations (CNR) ;
- ▶ Poursuivre le développement de la fonction audit au sein d'ALS ;
- ▶ Réaliser prioritairement le déploiement d'un système d'information unifié, carence rédhibitoire et majeure d'ALS à ce jour ;
- ▶ Mettre en place un pilotage renforcé et resserré sur le chantier de mise en conformité réglementaire (société de financement) ;
- ▶ Mettre en œuvre un plan pluriannuel ambitieux de réduction des frais de fonctionnement, portant notamment sur la masse salariale et les frais informatiques afin d'entrer dans l'épure de la convention quinquennale ;
- ▶ Poursuivre la simplification de l'organisation d'ALS (sortie des GIE) et clarifier l'organisation territoriale [articulation des directions régionales Action Logement (DRAL) et des centres de services partagés (CSP)] ;
- ▶ Mettre en place un dispositif opérationnel de respect du principe de non-discrimination des personnes morales, en application de la directive relative aux critères et au processus d'octroi des financements ;
- ▶ Fiabiliser les données relatives aux réservations locatives dans la perspective de la loi ÉLAN (gestion en flux).

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

Contrôle effectué du 24 janvier 2018 au 09 janvier 2019.

RAPPORT DE CONTRÔLE : février 2020

RAPPORT DE CONTRÔLE N° 2017-092

ALS, Action Logement Services SASU (75)

Synthèse	5
1. Préambule	9
2. Création d'Action Logement Services	10
3. Présentation générale d'ALS.....	11
3.1 Présentation de la société.....	11
3.2 Positionnement au sein du groupe Action logement	11
3.3 Objet social et missions dévolues	12
4. Gouvernance et organisation d'ALS	13
4.1 Des spécificités propres à Action Logement.....	13
4.2 Les modalités d'administration et de direction.....	14
4.2.1 Le conseil d'administration	14
4.2.2 La direction générale.....	21
4.2.3 Les commissions opérationnelles	22
4.2.4 Les comités régionaux et territoriaux.....	23
5. Revue des principaux chantiers nécessaires au fonctionnement opérationnel de la société.....	23
5.1 L'organisation d'ALS et son architecture territoriale.....	23
5.1.1 Niveau central et fonction déconcentrée de « back-office »	23
5.1.2 Niveau local.....	25
5.1.3 La situation de la délégation régionale (DR) d'Île-de-France.....	26
5.2 La simplification de l'organigramme juridique d'ALS.....	30
5.2.1 La restructuration des filiales de services.....	30
5.2.2 La dissolution de plus d'une dizaine de GIE depuis 2016 et un désengagement progressif d'ALS dans ceux encore actifs au sein du pôle immobilier du groupe	31
5.3 La mise en conformité avec les exigences législatives et réglementaires	34
5.3.1 Les textes	34
5.3.2 Une mise en conformité encore parcellaire des exigences prudentielles, à l'échéance du mois de juin 2018	34
5.4 La fonction audit et maîtrise des risques.....	36
5.4.1 Une démarche de maîtrise des risques ralentie par la mise en place des dispositions législatives et réglementaires applicables aux sociétés de financement.....	36
5.4.2 Organisation du dispositif de maîtrise des risques	37

5.4.3	Outils de maîtrise des risques	42
5.5	Les difficultés rencontrées par ALS pour déployer un nouvel SI.....	44
5.5.1	L'information tardive du CA d'ALG	44
5.5.2	Les contraintes influant le projet de transformation du SI.....	45
5.5.3	Des risques liés au SI à maîtriser	46
6.	L'objectif de réduction des frais de fonctionnement.....	47
6.1	Un cadre global défini par la convention quinquennale.....	47
6.2	Une réflexion sur la rationalisation des frais de fonctionnement conduite par ALS en 2017	47
6.3	Prévisions d'atterrissage 2018.....	50
7.	L'activité de société de financement	51
7.1	La collecte	51
7.1.1	Organisation de la collecte.....	51
7.1.2	Évolution entre 2015 et 2017	52
7.1.3	Coût de la collecte.....	52
7.2	L'activité Personnes Physiques	53
7.2.1	La distribution des emplois.....	53
7.2.2	Les consommations d'enveloppes	54
7.2.3	Le cycle de vie d'un emploi.....	55
7.2.4	Organisation de la production des aides et services.....	56
7.2.5	Les objectifs de la nouvelle convention quinquennale.....	57
7.3	L'activité Personnes Morales	60
7.3.1	Description des différents produits et leur évolution.....	60
7.3.2	Le suivi des droits de réservations	68
8.	Sigles utilisés.....	73

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 Logement (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. ALG porte la contractualisation des engagements pris par le groupe avec l'État, par la signature d'une convention quinquennale.

ALS rassemble la majorité des moyens matériels et humains du groupe (plus de 2 800 salariés représentant 85 % des effectifs hors filiales ALI) et concentre de nombreux enjeux.

En vertu de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016, ALS a été agréée, depuis sa création, en qualité de société de financement soumise à la réglementation bancaire et au contrôle de l'ACPR¹. Elle a été en conséquence fortement mobilisée pour respecter l'engagement de mise en conformité avec les dispositions du Code Monétaire et Financier au 30 juin 2018.

ALS assure la collecte de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), contribue au financement du logement et des politiques publiques, et délivre des aides financières et services pour des personnes physiques (salariés, demandeurs d'emploi, jeunes), les entreprises et les bailleurs. Les emplois de la PEEC ont représenté 3,4 milliards d'euros en 2017. La tendance observée lors des exercices précédents se confirme avec un renforcement des financements aux personnes morales (1,6 milliard d'euros) par rapport à ceux à destination des personnes physiques (0,9 milliard d'euros), le solde étant principalement dédié au financement du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU).

ALS a réorganisé et centralisé sa collecte en 2018 par la mise en place d'un Extranet-entreprise. Il est également prévu la mise en place d'une Hotline (n° unique) pour accompagner les entreprises dans leur démarche, ainsi que des encaissements centralisés en Île-de-France. Par ailleurs, afin de sécuriser la remise en banque et raccourcir les délais et les circuits, la gestion de la collecte et le traitement des chèques seront externalisés

¹ Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

auprès d'un nouveau partenaire, La Banque Postale. L'évolution des modes de paiement (télépaiement, prélèvement) est un chantier qu'ALS compte engager à partir de la fin de l'année 2019. Aucun élément chiffré ne permet à ce jour de connaître les économies de coûts susceptibles d'être réalisées à terme avec cette nouvelle organisation.

Ayant maintenu le principe d'ancrage territorial, ALS dispose de 13 directions régionales (DRAL), dont les missions appellent à être précisées. Parallèlement, ALS a lancé la création de centres de services partagés (CSP) ayant vocation à assurer le back-office des missions relatives aux emplois (personnes physiques et personnes morales). Ces CSP apparaissent trop nombreux, et leur articulation avec les DRAL est insuffisante. Le projet stratégique d'ALS vise désormais une nouvelle rationalisation des CSP avec pour objectif de regrouper les moyens sur six plateformes. ALS annonce un projet de réorganisation globale à mettre en œuvre progressivement d'ici à 2022, indiquant que certains sites pourront faire l'objet de regroupements, sans préciser les contours de son projet.

L'examen de l'organisation de la DRAL Île-de-France met en évidence que la fonction « relation entreprises » au sein des DRAL reste conséquente au regard de l'absence de fonction commerciale. ALS précise avoir engagé une réflexion sur l'évolution des métiers et la prise en compte de la digitalisation dans les relations avec les clients et partenaires. Au premier septembre 2019, les effectifs de la DRAL Île-de-France ont diminué de 6 % par rapport à décembre 2018 (444 ETP) pour atteindre 417 ETP. ALS affiche l'objectif de 390 ETP en 2020.

Dans le cadre de la nouvelle organisation, l'ensemble des métiers de services, exercés auparavant dans des structures diverses de collecteurs, a également été regroupé sous l'égide d'ALS au sein de filiales dédiées. Les activités liées au Pass-Foncier sont réalisées par Astria Foncier, le conseil en financement est porté par Projimmo Conseil, la gestion des bureaux est exercée par Solendi Expansion et Ma Nouvelle Ville accompagne les salariés en mobilité géographique et professionnelle.

ALS a depuis deux ans dissous plus d'une dizaine de GIE intervenant dans des domaines variés (comptabilité, finances, ressources humaines, informatique, juridique, logistique, contentieux et recouvrement). ALS doit mener un suivi plus rigoureux des structures de coopération encore actives au sein du pôle immobilier administratif du groupe et poursuivre, sans mettre en péril la continuité de son activité, la restructuration de ces structures.

Le contrôle a mis en évidence de nombreuses lacunes dans l'exercice de la gouvernance d'ALS. Des carences ont été observées, notamment en matière de pilotage, et le comité de nominations et de rémunérations n'a pas joué son rôle de façon satisfaisante. Le conseil d'administration est apparu insuffisamment impliqué dans le contrôle et le suivi de certaines thématiques à fort enjeu (mise en place d'un système d'information unique, respect des obligations résultant du statut de société de financement, pilotage des ressources humaines, modalités de réduction des frais de fonctionnement et d'investissement). L'impulsion donnée par le conseil d'administration à la prise de décisions n'est pas suffisante. Les difficultés rencontrées par la gouvernance ont été illustrées par l'instabilité de sa présidence et de sa direction générale, dont les vacances ont été concomitantes en septembre 2018.

Les difficultés d'articulation des prérogatives entre ALG et ALS constituent une pierre d'achoppement en matière de gouvernance du groupe, et ce, depuis la mise en place de la réforme. Les réflexions en matière de rationalisation des frais de fonctionnement d'ALS engagées au moment du contrôle, en 2018, étaient notamment peu déclinées d'un point de vue opérationnel, et les économies estimées insuffisantes pour respecter le cadre de la convention quinquennale, qui engage ALG au titre de ses missions légales. Une véritable convergence d'actions au sein du groupe nécessite donc une meilleure articulation entre l'exercice des missions légales d'orientation et de pilotage du groupe exercées par ALG et la déclinaison opérationnelle des chantiers à mener au sein d'ALS, voire une clarification de celles-ci.

L'absence de système d'information (SI) unifié constitue une carence majeure d'ALS, cette dernière n'étant pas parvenue deux ans après l'engagement de la réforme à faire migrer les SI des ex-CIL vers un système unique. Outre les conséquences en termes de retard pris pour respecter ses obligations réglementaires, cette situation impacte fortement à la hausse les frais de fonctionnement et nuit à la fiabilité des données de gestion. ALS indique que le recrutement d'un nouveau DSI groupe, rattaché à ALG, a permis de renforcer le pilotage du projet SI et de mettre en place de nouvelles méthodes début 2019 afin d'améliorer significativement les délais de livraison des projets. ALS précise qu'une feuille de route a été mise en place, compatible avec un atterrissage pour 2021 pour la constitution d'un SI unique.

La fonction d'audit et de maîtrise des risques est aujourd'hui largement déterminée par le statut de société de financement d'ALS. L'audit interne est une fonction réglementaire des sociétés de financement dont l'objet est d'effectuer des contrôles périodiques, au sens de l'article 17 de l'arrêté du 3 novembre 2014, fondés sur une évaluation du système de contrôle interne, du management des risques et de la gouvernance et d'émettre de recommandations. La direction de l'audit d'ALS a en conséquence été très fortement mobilisée par le dispositif réglementaire de mise en conformité bancaire. Les réalisations de plans d'audit ont été, à ce stade, modestes, et les outils de gestion du risque doivent être complétés et renforcés.

La mise en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires applicables aux sociétés de financement, n'est pas finalisée à l'issue du délai de dix-huit mois prévus par l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016. La principale difficulté rencontrée porte sur la mise en œuvre d'un nouveau système d'information, le déploiement du dispositif de connaissance client (KYC²) porté par un Customer Relationship Management (CRM³) n'ayant pas pu être réalisé à l'issue de la période de mise en conformité prévue par l'ordonnance précitée.

ALS doit s'engager dans une diminution drastique de ses frais de fonctionnement afin de contribuer à la mise en œuvre des objectifs de la convention quinquennale 2018-2022, fixant une réduction minimale des frais de fonctionnement de 10 % sur 5 ans. Le niveau de la masse salariale doit s'inscrire dans un objectif de réduction très significative, d'autant que les premières mesures d'harmonisation au sein de l'UES ont contribué à une hausse en 2018. ALS précise que deux mesures significatives ont été mises en place en 2019 : le contrat de mobilité volontaire externe avec plus de 400 départs programmés, et la diminution progressive du nombre de CDD (près de 400). La baisse subséquente des frais de personnels correspondante n'est pas précisée par ALS, qui considère que ces mesures permettront de respecter le cadre fixé par la convention quinquennale.

Les orientations et objectifs en matière d'emplois personnes physiques (PP) et personnes morales (PM) sont encadrées par la convention quinquennale et définies par les directives arrêtées par ALG. ALS est en charge de la mise en œuvre de ces emplois et assure le suivi de la consommation des enveloppes.

La politique de financement des personnes morales doit respecter le principe de non-discrimination inscrit dans la loi (article L. 313-17-3 du CCH) et dans la convention quinquennale. Compte tenu des informations communiquées, l'Agence n'est pas en capacité à ce jour de vérifier si Action Logement respecte ce principe. Fin 2018, une démarche en vue de mettre en place des critères d'octroi des financements a été initiée de façon concertée par ALG et ALS. Cette démarche a abouti à la validation par le conseil d'administration d'ALG le 30 janvier 2019 d'une directive relative aux « critères d'octroi de financements personnes morales ». Ce dispositif général de sélection des opérations, étant récent, n'a pas pu être analysé à l'occasion de la présente mission. Il appartiendra à ALS, qui met en avant les difficultés opérationnelles rencontrées en 2019 pour mettre

² « Know Your Customer » : il s'agit du fichier « client » personnes physiques.

³ Gestion de la relation client.

en œuvre le dispositif de scoring en l'absence de module adapté dans le SI unique de gestion des financements, de faire aboutir ce chantier.

Enfin, l'Agence rappelle l'insuffisante rigueur dans la formalisation des relations d'ALS avec les bailleurs et dans le suivi des contreparties locatives. Cette situation ne permet pas à ALS d'appréhender convenablement l'ensemble des droits de réservation dont elle peut se prévaloir, la fiabilisation du stock de ses réservations locatives étant toujours en cours en 2018. ALS précise que les nouveaux droits négociés depuis 2017 sont cependant répertoriés et consolidés au niveau d'ALS. Une démarche de référencement et de consolidation est en cours au sein de la DSI. La mise en production de la plateforme de commercialisation de l'offre locative sociale est prévue début 2020, qui intégrera la gestion en flux des droits de réservation, en application de la loi Elan.

Le directeur général

Pascal MARTIN-GOUSSET



1. PREAMBULE

L'ANCOLS exerce le contrôle d'Action Logement Services (ALS), en application de l'article L. 342 2 du Code de la construction et de l'habitation : *« 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 [...] l'efficacité avec laquelle les organismes s'acquittent de la mission d'intérêt général qui leur est confiée au titre de l'article L. 411-2 [...], la gouvernance, l'efficacité de la gestion, l'organisation territoriale et l'ensemble de l'activité consacrée à la mission de construction et de gestion du logement social [...]. »*

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. CREATION D'ACTION LOGEMENT SERVICES

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.

La gestion de ce système est assurée par un mouvement, dénommé « 1 % logement », qui regroupe des entités chargées de collecter⁴ et d'utiliser cette contribution patronale assise sur les salaires. Ce mouvement, désormais appelé « Action Logement », s'est progressivement rationalisé sur plusieurs décennies, le nombre de collecteurs de la PEEC passant dans de 198 en 1990 à 109 en 2008.

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 à un réseau de vingt collecteurs (comités interprofessionnels du logement ou CIL). Les attendus étaient une amélioration de la gestion et la réalisation d'économies importantes, avec un objectif de réduire les coûts de gestion de 10 %.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a constitué une autre 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. La dernière réforme intervenue en 2016 a donné naissance au groupe Action Logement.

En effet, en dépit des réformes successives du réseau Action Logement et de la réduction très significative du nombre de CIL, le fonctionnement de ces derniers est demeuré insuffisamment efficace et efficient, perpétuant des situations concurrentielles coûteuses de plusieurs collecteurs sur un même territoire.

Les partenaires sociaux réunis au sein d'Action Logement ont décidé, en avril 2015, d'engager une réforme structurelle, avec notamment pour ambition d'améliorer le fonctionnement interne du réseau, de renforcer son efficacité et de favoriser une plus grande transparence dans les critères de distribution des ressources de la PEEC. La centralisation de la collecte de la PEEC qui en découle doit permettre de répondre en partie à l'objectif de baisser les coûts de fonctionnement de 10 %, engagement pris 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 par ordonnance diverses mesures pour rationaliser l'organisation de la collecte de la PEEC et de la distribution des emplois de cette participation. Ainsi par l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016, la structure du réseau Action Logement a été réformée avec la mise en place du groupe Action Logement et la dissolution des CIL et de l'UESL. La nouvelle organisation du groupe se traduit par 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.

⁴ À l'exception de la société immobilière des chemins de fer français (SICF) compétente pour collecter la PEEC de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et de ses filiales.

3. PRESENTATION GENERALE D'ALS

3.1 PRESENTATION DE LA SOCIETE

Action Logement Services (ALS), au capital social de 20 millions d'euros, créée par l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la PEEC, remplace les vingt comités interprofessionnels (CIL) qui existaient avant la réforme. ALS est chargée de la collecte de la PEEC et de la distribution des aides et services aux personnes morales (notamment les organismes de logement social) et aux personnes physiques (salariés, demandeurs d'emplois, jeunes, etc.).

La société est agréée en qualité de société de financement au sens de l'article L. 511-1 du Code monétaire et financier et a disposé, aux termes de l'article 6-VII de l'ordonnance précitée, d'un délai de dix-huit mois à compter de sa création pour se mettre en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires applicables aux sociétés de financement. Elle doit dans ce cadre notamment respecter l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumis au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Fin 2017, ALS emploie 3 025 salariés dont 887 cadres.

3.2 POSITIONNEMENT AU SEIN DU GROUPE ACTION LOGEMENT

ALS fait partie d'un groupe qui rassemble également, aux termes de l'article L. 313-17 modifié⁵ du CCH :

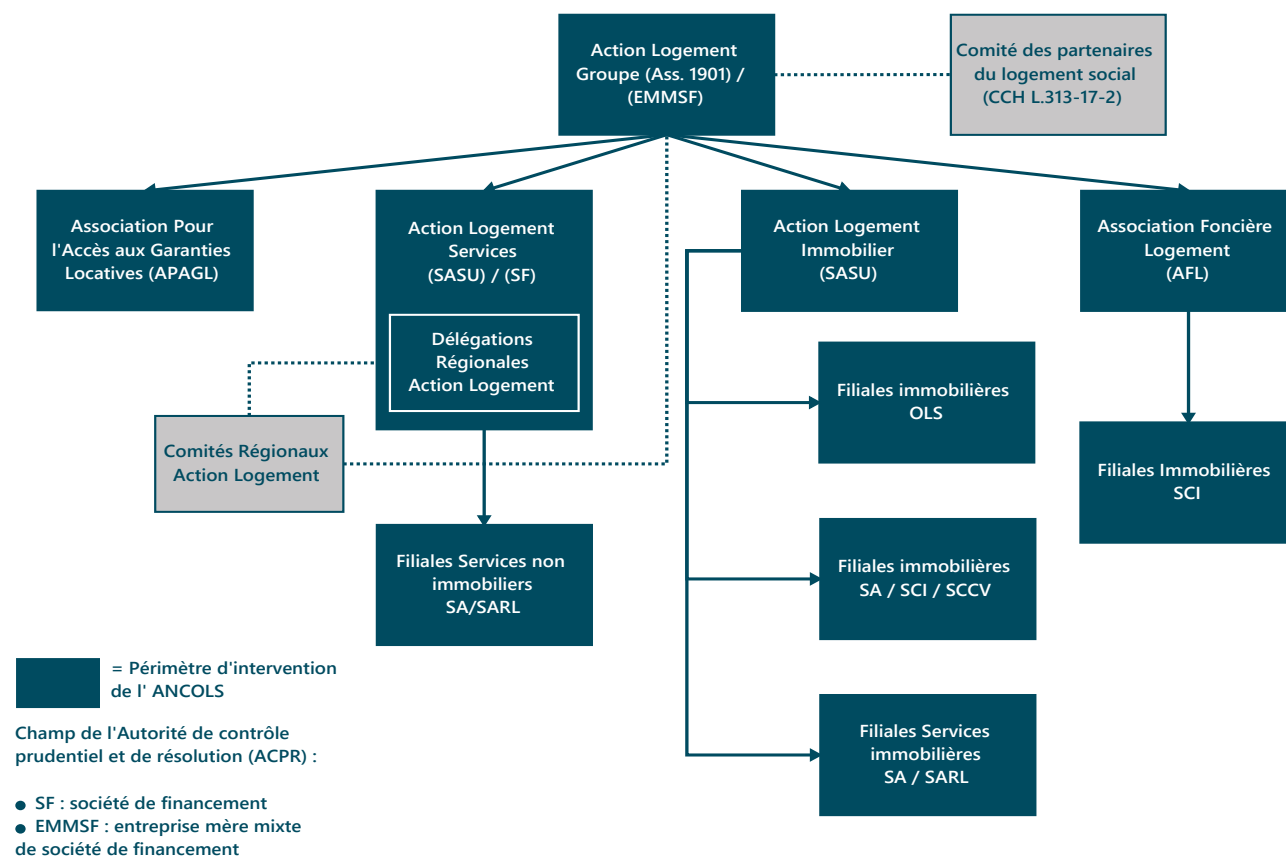
- l'association ALG qui constitue la structure faîtière du groupe dont elle assure le pilotage stratégique et financier : elle fixe les orientations stratégiques et les objectifs en matière de produits et services rendus par le réseau Action Logement et a pour mission de conclure avec l'État les conventions quinquennales relatives aux emplois de la PEEC de les décliner sur le plan territorial ainsi que de veiller à leur mise en œuvre. Elle doit garantir l'équité dans la distribution des services et des aides, au bénéfice des personnes physiques (notamment pour les salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise, les jeunes ou les demandeurs d'emplois), et des organismes de logement social contrôlés ou non par Action Logement. 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.
- la SASU « Action Logement Immobilier » (ALI) qui porte l'ensemble des participations des anciens CIL dans les filiales immobilières (HLM et autres) : ALI est une structure de détention et de gestion des participations jusque-là détenues par les CIL dans des organismes de logement social et autres filiales immobilières hors logement social (notamment de logements intermédiaires). Avec un patrimoine immobilier de près d'un million de logements, cette SASU, qui constitue un acteur de premier plan de la politique publique du logement social, est chargée de veiller à la mise en œuvre de la politique immobilière nationale définie par la structure faîtière.
- l'Association pour l'Accès aux Garanties Locatives (APAGL) en charge du dispositif de sécurisation des loyers du parc privé (caution Visale) ;

⁵ 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'association Foncière Logement (AFL) qui contribue à la mise en œuvre de la mixité sociale des villes et des quartiers ;
- les entités contrôlées au sens de l'article 233 du code de commerce par les organismes précités.

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

Organigramme juridique (Loi du 1^{er} juin 2016, ordonnance du 20 octobre 2016)



3.3 OBJET SOCIAL ET MISSIONS DEVOLUES

Les statuts d'ALS ont été adoptés par son associé unique le 10 décembre 2016 puis approuvés par décret⁶. Ils précisent notamment l'objet assigné à la SASU, le mode d'administration et de direction, ses ressources ainsi que son rôle vis-à-vis des entités du groupe Action Logement.

ALS a, selon l'article 3 de ses statuts, pour objet le financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés. Elle exerce, à ce titre, cinq grandes missions définies par des dispositions légales (article L. 313-19-1 du CCH) et statutaires (article 3 précité) :

« - assurer la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), de la PEEC agricole (PEAEC) et de la PEEC supplémentaire (PSEEC) :

⁶ Décret n° 2016-1769 du 19 décembre 2016 relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Services.

- distribuer les emplois de la PEEC en application de la convention quinquennale et des directives de l'association ALG ainsi que les emplois de la PEAEC et les emplois de la PSEEC, en cohérence avec les politiques locales de l'habitat ;
- assurer la concertation avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétent en matière d'habitat, les départements et les régions afin de réaliser une répartition des emplois en adéquation avec les besoins de territoires ;
- gérer les cinq fonds mentionnés à l'article L. 313-19-2 du CCH. Ces fonds à comptabilité séparée comprennent trois fonds réservés à la collecte (PEEC, PEAEC et PSEEC), un fond destiné à la gestion des opérations de garantie et un autre au financement des investissements et charges nécessaires au fonctionnement du groupe ;
- verser, le cas échéant, à ALG, ALI et l'APAG des subventions pour le financement des charges et dépenses d'investissement nécessaires à leur fonctionnement ;
- détenir, gérer et céder des participations dans des sociétés intervenant exclusivement dans le domaine du logement et des services y afférents et qui ne relèveraient pas d'ALI. »

4. GOUVERNANCE ET ORGANISATION D'ALS

4.1 DES SPECIFICITES PROPRES A ACTION LOGEMENT

ALS est administrée, à l'instar des autres entités du groupe Action Logement, par un conseil d'administration (CA) composé à parts égales de représentants des organisations d'employeurs et de salariés. Les membres du conseil sont nommés par l'associé unique (ALG) sur proposition des partenaires sociaux. Ces nominations doivent par ailleurs être notifiées à l'ACPR qui dispose d'un droit d'opposition.

Le président est choisi parmi les organisations d'employeurs et le vice-président parmi les organisations de salariés. La société est dirigée par un directeur général (DG) et par un directeur général délégué (DGD). Ces fonctions de direction sont incompatibles avec celle de président du conseil d'administration. La répartition des pouvoirs et des compétences entre les différents organes de gouvernance est précisée dans les statuts de l'organisme.

L'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la PEEC a instauré une interdiction 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 a été codifié dans le CCH et repris dans les statuts des entités composant le groupe. Il concernait notamment les mandataires sociaux (administrateurs et dirigeants) d'ALG, d'ALS et d'ALI à qui il était interdit l'exercice d'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 certain nombre d'assouplissements aux règles de non-cumul. L'interdiction faite aux membres des conseils d'administration 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 en particulier assouplie. La limitation de cumul concerne désormais uniquement sur les personnes exerçant certaines responsabilités 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 nouvelles ont été codifiées dans le CCH (articles L. 313-18-2, L. 313-19-3 du CCH et L. 313-20-2).

Toutefois, le régime d'interdiction stricte de cumul au sein du groupe Action Logement demeure cependant toujours en vigueur en vertu des statuts d'ALG et de ses filiales dans lesquels les nouvelles dispositions n'ont pas été transposées. La possibilité de cumul de mandats sociaux au sein des filiales, accordée aux administrateurs d'ALS dans le cadre d'une circulaire de gouvernance⁷ adoptée courant 2017, n'est actuellement pas conforme aux statuts de la société. 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 relèvent également du périmètre de contrôle d'ALG au sens de l'article 233-3 précité du code du commerce. En conséquence, le cumul envisagé par la circulaire ne peut être régulier au regard des statuts d'ALS actuellement en vigueur. Aucun administrateur d'ALS n'était toutefois concerné lors du contrôle.

4.2 LES MODALITES D'ADMINISTRATION ET DE DIRECTION

Les organes dirigeants (conseil d'administration, DG et DGD) de la société ont été installés début 2017⁸ et les conditions de leur fonctionnement après 20 mois d'existence sont présentées ci-après.

4.2.1 Le conseil d'administration

4.2.1.1 Composition et organisation

ALS est administrée par un conseil d'administration paritaire composé de 5 représentants titulaires des organisations d'employeurs et de 5 représentants titulaires des organisations de salariés et autant de suppléants. Le conseil s'est réuni pour la première fois le 8 février 2017. Il a été présidé par trois personnes différentes en moins de deux ans :

- M. Bruno ARCADIPANE, nommé à la création de la société et dont le mandat a pris fin le 16 février 2018, suite à sa désignation en qualité de président du CA d'ALG ;
- M. Thierry GRÉGOIRE depuis le 12 avril 2018, qui a annoncé son départ lors de la séance du 24 septembre 2018 ;
- M. Joël CHÉRITEL, élu par le CA le 17 décembre 2018.

Le mandat de vice-président est exercé depuis l'origine par M. Alain KAUFFMANN.

Trois commissaires du gouvernement⁹ 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. 313-19-6 du CCH :

- les délibérations compromettant l'équilibre entre les emplois et les ressources des fonds issus de la PEEC ;
- les délibérations incompatibles avec l'atteinte des fins mentionnées à l'article L. 313-19-1 du CCH ;

⁷ Le conseil d'administration d'ALG a adopté le 18 septembre 2017 un document interne au groupe sous forme de « circulaire » avec pour objet de préciser les conditions d'application par les entités du groupe Action Logement des règles de non-cumul des mandats sociaux. Ce document prévoit qu'à titre d'exception, les administrateurs d'ALS peuvent être administrateurs des filiales d'ALS, s'agissant de filiales opérationnelles s'inscrivant dans le prolongement de l'activité de la société.

⁸ Les premiers dirigeants d'ALS (représentants du CA, président, vice-président DG et DGD) ont été désignés au cours de l'assemblée constitutive de l'association d'ALG du 15 novembre 2016.

⁹ 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. 313-19-6 du CCH.

- les délibérations compromettant le respect du principe de non-discrimination prévu à l'article L. 313-17-3 du CCH ;
- les délibérations compromettant la capacité du groupe ou de la société à tenir ses engagements financiers ;
- les délibérations fixant pour la société un budget manifestement surévalué ou inadapté au regard de ses missions ;
- les délibérations attribuant des subventions à la société mentionnée à l'article L. 313-20 du CCH ;
- les délibérations non conformes à la loi, à la réglementation ou à la convention mentionnée à l'article L. 313-3 du CCH.

Le conseil d'administration accueille depuis le 9 novembre 2017 quatre membres du comité d'entreprise de l'Unité Économique et Sociale (UES) d'Action Logement. Cette participation n'a pas de fondement juridique. S'agissant des sociétés de type SAS, la législation¹⁰ dispose en effet que les statuts déterminent les modalités selon lesquelles les représentants du personnel exercent leurs droits à l'égard de la gouvernance. Au cas d'espèce, l'article 11.3 des statuts d'ALS stipule que l'organe social auprès duquel les délégués du comité d'entreprise exercent leurs droits est soit le DG, soit le DGD de la société.

Les statuts actuellement en vigueur ne permettent donc pas une participation systématique des membres du comité d'entreprise aux séances du conseil d'administration. L'attention d'ALS est appelée sur le fait que la prééminence des règles statutaires pour les SAS a été confirmée par l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 et s'appliquera également au comité social et économique qui a vocation à remplacer le comité d'entreprise à partir de 2020. ALS prend l'engagement d'évoquer ce point lors de la prochaine élection du comité social et économique, sans indiquer formellement qu'il sera mis fin à cette situation.

Le conseil d'administration a établi un règlement intérieur précisant ses modalités de fonctionnement qui a été approuvé par l'associé unique. Ce règlement prévoit l'existence de quatre comités spécialisés constitués au sein du conseil pour l'aider dans ses travaux et dont il définit les missions :

- le comité d'audit et des comptes en charge notamment du suivi des processus d'élaboration de l'information financière et d'analyse des comptes de la société ;
- le comité des risques qui suit notamment l'efficacité des dispositifs de maîtrise des risques, de contrôle interne, et de conformité réglementaire ;
- le comité de nomination et des rémunérations (CNR), qui a pour principale mission de procéder à l'examen de la politique de rémunération décidée en application des directives de l'associé unique. Le CNR est également sollicité dans la procédure de désignation des membres du conseil d'administration et de la direction générale ;
- le comité des engagements qui assure le suivi des engagements financiers de la société.

La société est un pouvoir adjudicateur soumis, en application de l'article L. 313-17-1 du CCH, à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015. Le conseil d'administration a donc mis en place une commission d'appel d'offres (CAO) réunissant deux administrateurs ainsi que la direction générale (DG et DGD).

¹⁰ L'article L. 2323-66 du Code du travail en vigueur jusqu'en 2017 prévoyait que ce sont les statuts qui précisent, dans les SAS, l'organe social auprès duquel les délégués du comité d'entreprise (CE) exercent leurs droits. Cet article a été abrogé suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 ayant notamment pour objet la mise en place avant le 1^{er} janvier 2020 du comité social et économique (CSE) en tant qu'instance unique de représentation du personnel. L'article L. 2312-76 du Code du travail issu de cette ordonnance réaffirme que ce sont les statuts des SAS qui devront préciser l'organe social auprès duquel les membres de la délégation du personnel du CSE exerceront leurs droits.

4.2.1.2 Fonctionnement

La fréquence des conseils d'administration apparaît adaptée. L'instance s'est réunie sept fois en 2017 et cinq fois au cours du premier semestre 2018. Les comptes-rendus des réunions du conseil d'administration sont détaillés et semblent retranscrire les principaux échanges. Le nombre de comités de gouvernance mis en place répond aux obligations légales¹¹ qui s'imposent aux sociétés de financement dont le total du bilan excède cinq milliards d'euros. Ces dernières sont tenues de créer trois comités spécialisés (comité des risques, comité de nomination et comité de rémunération) auxquels s'ajoute un comité d'audit en vertu l'article L. 823-19 du Code de commerce. Si on excepte le CNR¹², les différents comités rendent compte de leurs travaux auprès du conseil. Il est en de même s'agissant de la CAO.

Outre ces constats positifs, il a été observé de nombreuses anomalies et insuffisances en matière de gouvernance durant la période contrôlée. Le fonctionnement du conseil d'administration suscite plusieurs critiques qui sont spécifiées ci-dessous.

Les règles statutaires en matière de préparation et d'organisation des travaux du conseil d'administration ne sont pas toujours respectées par l'organisme. Ainsi, les comptes-rendus des réunions du conseil font état, à de plusieurs reprises¹³, d'une transmission tardive des documents préparatoires aux administrateurs. Des pièces ont également parfois été remises en séance¹⁴. L'article 10.5 des statuts stipule cependant que les documents nécessaires à l'examen des points inscrits à l'ordre du jour doivent être transmis au moins huit jours ouvrables avant la date de la réunion.

De même, les convocations en vue de la réunion exceptionnelle du conseil d'administration organisée le 26 septembre 2018 n'ont pas été adressées au moins trois jours ouvrables avant la séance comme le prévoient les statuts pour les cas d'urgence. Cette anomalie a été signalée par des administrateurs au cours de cette réunion qui avait pour objet notamment la désignation d'un nouveau DG. Il est à noter que la réunion précitée intervenait 48 heures seulement après le précédent conseil d'administration du 24 septembre 2018.

Les comités spécialisés se réunissent fréquemment avec un effectif incomplet de trois, voire de deux membres sur les quatre prévues par le règlement intérieur. Plus de la moitié des réunions des comités des risques et du CNR se sont ainsi déroulées durant l'année 2017 avec seulement deux membres.

Outre les problèmes d'assiduité, le fonctionnement du CNR ne s'avère pas satisfaisant. Il ne rend pas compte de ses travaux au conseil d'administration contrairement à ce que prévoit le règlement intérieur et l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues par les textes applicables ne sont pas actuellement remplies. Les comptes-rendus des réunions du CNR ne sont pas diffusés auprès du CA et les avis formulés ne donnent lieu qu'à une présentation orale. Ce fonctionnement apparaît peu transparent et ne permet pas au conseil de tirer pleinement profit des travaux préparatoires. ALS précise que la formation à l'intention des membres du CNR portant sur les modalités de fonctionnement envisagée au dernier trimestre 2019 ne modifie pas le constat.

ALS a fait le choix de regrouper au sein d'un même organe le comité de nomination et le comité de rémunération. Les missions du comité de nomination et du comité des rémunérations sont distinctes et sont précisément définies dans le Code Monétaire et Financier (CMF¹⁵). Le CNR ne remplit pas actuellement

¹¹ Cette obligation résulte des articles L. 511-89 et L. 511-90 du CMF et de l'arrêté du 3 novembre 2014.

¹² ALS a fait le choix de regrouper en seul comité les nominations et les rémunérations.

¹³ Cf. procès-verbaux des séances des 29 mars et 6 juillet 2017, 26 avril et 24 septembre 2018.

¹⁴ Le bilan d'activité des CRAL et les objectifs 2018 ont par exemple été remis en séance le 22 juin 2018 et n'ont pas donné lieu à discussion particulière.

¹⁵ Articles L. 511-98 à L. 511-101 du CMF s'agissant du comité de nomination et article L. 511-102 du CMF s'agissant du comité des rémunérations.

l'ensemble des missions et obligations qu'il doit assurer comme le prévoit le règlement intérieur et. le CMF en particulier :

- fixer un objectif à atteindre en ce qui concerne la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du conseil d'administration et élaborer une politique ayant pour objet d'atteindre cet objectif ;
- évaluer périodiquement et au moins une fois par an la structure, la taille, la composition et l'efficacité du conseil d'administration au regard des missions qui lui sont assignées et lui soumettre toutes recommandations utiles ;
- évaluer périodiquement au moins une fois par an les connaissances, les compétences et l'expérience des administrateurs tant individuellement que collectivement ;
- veiller à ce que le conseil d'administration ne soit pas dominé par une personne ou un petit groupe de personnes dans des conditions préjudiciables aux intérêts de l'établissement de crédit ou de la société de financement ;
- procéder à l'examen annuel des principes de la politique de rémunération de l'entreprise en application de celle adoptée par l'associé unique ainsi qu'à celui des rémunérations, des indemnités et avantages de toute nature accordés aux mandataires sociaux de la société ;
- préparer les informations relatives à la politique de rémunération globale s'appliquant aux personnes visées à l'article L. 511-71¹⁶ du CMF.

Les missions confiées au CNR pourraient par ailleurs être utilement élargies à l'examen des modalités de départ des cadres dirigeants de la société. Un cas a été étudié par le comité réuni le 18 avril 2018. Cette bonne pratique gagnerait à être systématisée et inscrite dans le règlement intérieur.

4.2.1.3 Rôle et conditions d'exercice des missions

Le conseil d'administration doit déterminer les orientations de l'activité de la société et veiller à leur mise en œuvre, dans le respect le cas échéant des directives émises par ALG. Il doit exercer les attributions définies à l'article 10.6 des statuts de l'organisme et constitue l'organe de surveillance au sens de la législation applicable aux sociétés de financement. L'analyse de la manière dont le conseil a exercé son rôle met en évidence un certain nombre de dysfonctionnements spécifiés ci-après.

Les défaillances du CNR ne permettent pas au conseil d'administration d'assumer pleinement ses prérogatives en matière de rémunérations. Le conseil ne respecte pas en particulier les dispositions statutaires lui imposant d'approuver la politique de rémunération globale s'appliquant aux dirigeants effectifs, preneurs de risques, et aux personnes exerçant une fonction de contrôle, ainsi que de toute autre personne qui relèverait de l'article 511-71 du CMF, puis d'en contrôler sa mise en œuvre. Il est rappelé par ailleurs qu'ALG doit, en tant qu'associé unique et conformément l'article 15.1 des statuts de l'organisme, être sollicité sur l'enveloppe globale des rémunérations de toutes natures versées durant l'exercice écoulé à ces personnels. L'application effective de

¹⁶ « La politique de rémunération globale, y compris les salaires et les prestations de pension discrétionnaires définies au 73 du paragraphe 1 de l'article 4 du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, des établissements de crédit et des sociétés de financement s'applique aux personnes mentionnées à l'article L. 511- et aux catégories de personnel, incluant les preneurs de risques, les personnes exerçant une fonction de contrôle ainsi que tout salarié qui, au vu de ses revenus globaux, se trouve dans la même tranche de rémunération, dont les activités professionnelles ont une incidence significative sur le profil de risque de l'entreprise ou du groupe. Cette politique est conforme à la stratégie économique, aux objectifs, aux valeurs et aux intérêts à long terme de l'établissement de crédit ou de la société de financement. Elle comprend des mesures destinées à éviter les conflits d'intérêts. Elle est conçue pour favoriser une gestion saine et effective des risques. Elle n'encourage pas une prise de risque excédant le niveau de risque défini par l'établissement de crédit ou la société de financement. »

ces dispositions statutaires suppose que les catégories de personnels susceptibles de relever de l'article L. 511-71 précité du CMF soient précisément identifiées, ce qui n'avait toujours pas été fait lors du contrôle.

La politique de rémunération variable échappe également au contrôle du conseil d'administration. Les statuts (article 11) confèrent au conseil la responsabilité de fixer le montant et les modalités de la rémunération du DG et du DGD. Le conseil a délibéré dans ce cadre le 29 mars 2017 et a décidé l'attribution d'une rémunération annuelle de base (200 000 € pour la DG et 187 633 € pour le DGD) à laquelle s'ajoute une part variable plafonnée pour les deux intéressés à 20 %. Il a été convenu lors de cette réunion que la détermination des parts variables serait décidée par le conseil en fonction de la réalisation de missions et d'objectifs préalablement fixés, ce qui n'a pas été fait. L'avis du CNR, proposant l'attribution à la DG du montant maximum de sa part variable et au DGD de 99 % de la sienne, a pourtant été entériné par le conseil le 23 février 2018 sans réserve particulière.

Le compte-rendu du CNR justifie ces propositions par le niveau d'atteinte des résultats des intéressés, eu égard à la feuille de route d'ALS, sans fournir davantage de précisions. Les conditions d'attribution des parties variables des rémunérations aux cadres dirigeants apparaissent également opaques et ne font pas l'objet d'un contrôle suffisant. Des mesures de revalorisation très favorables à plusieurs cadres (versement de la prime maximale, augmentation de salaire, rehaussement de la part variable pour l'année suivante) proposées par la DG ont été validées par le CNR réuni le 12 avril 2018. Une vingtaine de situations individuelles ont été examinées à cette occasion. Ces décisions, qui n'ont pas été portées à la connaissance du conseil d'administration, ont généré un coût supplémentaire qui, dans le contexte de recherche de réduction des frais de fonctionnement, aurait en particulier mérité un examen plus approfondi afin d'en évaluer l'impact financier. Il est à noter que ces vingt cadres font partie des 722 salariés ayant bénéficié en 2018 de primes de « surperformances » pour un montant total chargé de 1,6 M€. Le déficit d'informations a concerné également les conditions d'attribution et les modalités d'usage des véhicules de fonction octroyés aux membres de l'équipe de direction pour lesquelles la demande d'information formulée expressément par le conseil d'administration du 6 juillet 2017 n'a pas connu de suite.

L'Agence relève également qu'une prime exceptionnelle de 10 000 € a été versée à l'ancienne DG d'ALS, en l'absence de consultation du CNR de septembre 2018 d'ALS qui a uniquement pris acte de sa démission et proposé de réduire son délai de préavis à 7 jours.

Cette démission, par principe, n'obligeait pas ALS à verser une prime exceptionnelle en l'absence d'un protocole transactionnel faisant état d'une quelconque contestation ; aucun élément tangible n'a été fourni à l'ANCOLS lui permettant de considérer que la volonté de démissionner de la directrice générale n'était pas libre et éclairée et que la somme versée n'était pas de fait auto-octroyée et donc non justifiée. Si le montant versé apparaît peu significatif à l'échelle du groupe, le fondement même de cette prime peut être remis en question, le conseil d'administration d'ALS n'ayant pu en approuver ni le principe ni le montant. ALS précise dans sa réponse au rapport provisoire que le CNR d'ALG s'est prononcé favorablement le 30 janvier 2019 sur le protocole d'accord de fin de mandat de la DG d'ALS avec le versement de cette prime exceptionnelle, donc a posteriori. Ce point n'a pas pu être vérifié par l'Agence.

Le conseil d'administration d'ALS apparaît également insuffisamment impliqué dans le contrôle et le suivi de certains sujets à fort enjeu pour la société et le groupe. Son rôle a souvent été cantonné à prendre acte des éléments d'information qui lui étaient communiqués sans donner d'impulsion stratégique ou d'inflexion particulière, y compris lorsque des difficultés étaient signalées. Cette position attentiste a été observée à l'occasion notamment de l'examen des thématiques suivantes :

- les retards dans la mise en place du système d'information (SI) unique et leurs incidences financières. Une présentation de ce chantier et du calendrier de déclinaison a été effectuée au conseil d'administration

le 7 février 2017. Le conseil a ensuite bénéficié de peu d'information et a été sensibilisé sur les difficultés rencontrées pour la première fois le 26 avril 2018. Le directeur du service informatique alors nouvellement recruté a expliqué à cette occasion que les estimations initiales des délais avaient été minimisées. Ce sujet fait l'objet depuis de points réguliers en conseil d'administration et des actions correctrices sont en cours. Les perspectives de résolution restent pour autant encore incertaines. La date prévisionnelle d'installation du SI unique n'a pu être indiquée à un administrateur qui a interrogé la direction à ce sujet lors de la séance du conseil d'administration du 22 juin 2018. Seule la nécessité de maintenir pendant une durée prolongée les SI existants pour réaliser des migrations a été apportée en réponse, ce qui apparaît insatisfaisant ;

- le suivi de l'avancement des travaux de mise en conformité de l'organisme avec les obligations résultant de son statut de société de financement. Une présentation de l'état d'avancement du projet a été inscrit pour la première fois à l'ordre du jour d'une réunion du conseil d'administration le 22 avril 2018. Il avait donné lieu pendant la période antérieure à des points effectués en comité des risques et en comité d'audit et des comptes, dont ALS souligne qu'ils ont été tracés dans des comptes rendus. Le conseil a été informé le 24 septembre 2018 des échanges de courriers avec l'ACPR portant sur les difficultés d'ALS à satisfaire pleinement aux exigences liées à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Le retard dans le déploiement de l'outil de gestion de la relation client a conduit ALS à proposer une solution transitoire. ALS précise qu'au cours du premier semestre 2019, le point sur l'avancement de la démarche de mise en conformité a été débattu lors de deux comités des risques et porté à la connaissance du CA ;
- les difficultés rencontrées en matière de gestion et de pilotage des ressources humaines. La société a connu une période d'instabilité relativement longue à la tête de la direction des ressources humaines. Deux directeurs se sont succédés durant l'année 2017 puis le poste est devenu vacant à partir de février 2018. L'intérim a été pris en charge par la DG jusqu'en mai 2018. Le directeur recruté en juin 2018 a quitté ses fonctions début novembre 2018 à la suite de l'arrivée concomitante d'un DRH groupe au sein d'ALG. Ce point dénote une absence d'articulation entre ALS et ALG, qui a généré la prise de décisions non coordonnées de la part des deux entités. Il est par ailleurs à noter que le président d'ALS avait demandé peu après sa prise de fonctions, lors de la réunion du conseil d'administration du 26 avril 2018, « *une note portant sur les principales caractéristiques de la politique des ressources humaines d'ALS afin en particulier d'identifier les éventuelles difficultés et de permettre de mettre en adéquation les ressources et les contraintes générées par l'application de la feuille de route pour les cinq prochaines années.* » Cette note n'a pas été produite ;
- la stratégie retenue par la société concernant les GIE qui continuent de lui apporter des prestations de services ;
- la mise en œuvre du plan de réorganisation des implantations géographiques. Un document définissant les orientations stratégiques sur ce point a été présenté au conseil d'administration du 2 octobre 2017. Il y est notamment rappelé que les ex-CIL disposaient de 260 implantations en 2015 et que ce nombre a été réduit à 216 implantations à fin novembre 2017. L'objectif assigné était d'atteindre 150 implantations à fin 2019. Aucun point spécifique sur l'avancement de ce plan et ses conséquences notamment du point de vue organisationnel ou financier n'a été effectué depuis cette date. Le conseil d'administration a été informé le 22 juin 2018, à l'occasion d'une présentation générale sur l'évolution des frais de fonctionnement, que le nombre d'implantations s'établissait à 214 au 1^{er} janvier 2018, sans indication particulière quant à la localisation géographique, la nature et la destination envisagée pour les établissements qui seront conservés. ALS précise que la mise en œuvre du plan immobilier de réorganisation des implantations territoriales est portée par sa filiale Solendi Expansion, et que son conseil d'administration a été régulièrement informé de son impact budgétaire ;

- l'évolution des frais de fonctionnement et d'investissement de la société. Il est précisé que le DG doit, en application de l'article 11 des statuts, présenter deux fois par an au conseil une note sur les frais de fonctionnement et d'investissement de la société, leur évolution et les voies de rationalisation envisagées. Cette démarche a été effectuée pour la première fois lors du conseil d'administration du 22 juin 2018 et s'inscrivait dans le cadre de l'objectif de réduction des coûts de 10 % assigné au groupe Action Logement par la convention quinquennale 2018-2022. Des pistes de rationalisation portant sur les principaux postes de dépenses (frais de personnel, informatique, achats, immobilier et moyens généraux) ont été identifiées et les économies pouvant être générées ont été estimées. La démarche engagée par la société n'a toutefois pas fait l'objet de discussions préalables avec ALG et a été basée sur des hypothèses qui restaient à affiner. Le document fait en particulier état, dans sa conclusion, de l'extension des travaux concernant les frais de personnel à l'ensemble des domaines d'activité. Le conseil d'administration doit se montrer plus attentif par rapport à l'analyse des frais de fonctionnement, et ce, d'autant plus que l'actualisation budgétaire 2018 a mis en évidence des écarts significatifs par rapport aux prévisions initiales portant notamment sur la masse salariale. Un dépassement de l'ordre de 14 M€ a été relevé et a incité ALG à demander des précisions à sa filiale ALS.

L'information à destination des administrateurs pourrait utilement être enrichie d'éléments complémentaires susceptibles de les aider à mieux apprécier la performance notamment sociale ainsi que la pertinence des actions menées. Le conseil d'administration n'est en effet pas informé du profil social des bénéficiaires des aides et services délivrés aux personnes physiques. Aucune statistique sur les ressources des bénéficiaires des aides n'est également produite.

Les dispositifs (prêt « accession », aide Mobili-pass) prévoyant un ciblage prioritaire sur certaines catégories de ménages en fonction de leurs revenus ne font pas l'objet de reporting. Il est rappelé qu'ALS bénéficie, au titre du service d'intérêt général dont il a la charge, en application de l'article L. 313-17-1 du CCH, d'avantages dépendant notamment des populations cibles bénéficiaires de son action. La mise en place d'un suivi rigoureux des ressources des bénéficiaires s'impose en conséquence. ALS indique que des outils de « Business intelligence¹⁷ » sont mis progressivement en place jusqu'au deuxième trimestre 2019. Le conseil d'administration a pu ainsi disposer en 2019 d'une présentation qualitative des aides Accession et Travaux (composition des ménages, tranche d'âge, typologie des opérations, catégories socio-professionnelles, niveaux de revenus par tranche de SMIC, taux d'effort au logement).

Le conseil ne dispose par ailleurs pas d'indicateurs permettant de mesurer l'équité de traitement entre petites et grandes entreprises ou le niveau de satisfaction des bénéficiaires des aides.

Enfin, certaines données mentionnées dans le rapport annuel de gestion ne sont pas contextualisées et mises en perspective limitant de ce fait la possibilité pour le lecteur d'en tirer des enseignements.

C'est le cas par exemple s'agissant de :

- la contribution au relogement des ménages relevant du droit au logement opposable (DALO). Le nombre des relogements effectués est mentionné dans le rapport de gestion (4 065 ménages en 2017 dont 3 648 en région Île-de France). Le positionnement par rapport aux obligations légales et aux engagements conventionnels qui ont pu être souscrits n'est toutefois pas précisé dans le document. De même, aucune indication sur la tendance par rapport aux périodes antérieures n'est apportée. Il est rappelé qu'ALS doit, en application de l'article L. 313-26-2 du CCH, attribuer 25 % des logements pour lesquels elle dispose de droits

¹⁷ Outils permettant d'analyser les données pour la prise de décision.

de réservation à des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO ou relevant d'autres catégories de publics prioritaires.

- la répartition des financements accordés (prêts et dotations en fonds propres) entre les filiales d'Action Logement et les autres opérateurs. Selon le rapport de gestion 2017, les filiales d'Action Logement ont bénéficié durant l'année considérée de 44 % des financements destinés au logement dit ordinaire, et de 26 % pour ceux de structures collectives. Le montant des engagements en faveur des personnes morales s'élevait en 2017 à 1 443 M€ dont 153 M€ sous forme d'apports en fonds propres. 1 156 M€ étaient destinés au financement des logements familiaux et 130 M€ à celui des structures collectives (logements foyers). Aucun éclairage particulier n'est apporté dans le document sur le contexte ni les modalités d'attribution de ces aides. Il est rappelé que la distribution des emplois de la PEEC doit être effectuée, selon les termes de l'article L. 313-17-3 du CCH, dans le respect des principes de non-discrimination entre les personnes morales éligibles et de prévention des conflits d'intérêt. L'existence de liens capitalistiques entre le groupe Action Logement et les personnes morales bénéficiaires ne peut constituer un critère de sélection qui conduirait à avantager ces personnes morales. ALS a tout intérêt à préciser les lignes directrices de la politique de financement des personnes morales mise en œuvre et les évolutions envisagées. La mise en place de partenariats avec des groupes HLM et les réflexions engagées en liaison avec ALG afin de définir des critères d'octroi des financements auraient dû être signalées au conseil d'administration.

4.2.2 La direction générale

ALS est dirigée et représentée à l'égard des tiers par un DG et un DGD qui ont la qualité de dirigeants effectifs au sens du code monétaire et financier. À ce titre, leur nomination fait l'objet d'une notification à l'ACPR qui dispose d'un droit d'opposition. M. Jean-Luc GUITARD a succédé à Mme Élodie PIGNEAU-AUCOURT en tant que DG. Au moment du contrôle, M. Jean-Louis DENIS occupe la fonction de DGD depuis la création de la société.¹⁸

Le départ de l'ancienne DG et la nomination de son successeur se sont déroulés dans la précipitation, concomitamment au départ du président d'ALS, illustrant l'instabilité de la gouvernance d'ALS.

Le conseil d'administration n'a pas statué de façon parfaitement souveraine, comme elle aurait dû le faire en vertu de ses statuts, qui plus est pour des décisions aussi importantes. Mme AUCOURT a fait part de son souhait de démissionner de sa fonction de DG par courrier daté du 11 septembre 2018 adressé au président d'ALS. Elle demandait également une réduction du délai préavis et que son départ prenne effet le 18 septembre 2018. Réuni en urgence le 26 septembre 2018, le conseil d'administration d'ALS a pris acte de cette démission et accepté de réduire le délai de préavis à sept jours.

L'article 11 des statuts, qui précise que le DG doit prévenir de sa démission trois mois au moins à l'avance, donne la faculté au conseil d'administration de réduire ce délai de préavis. Le conseil a également procédé, lors de la réunion précitée, à la nomination de M. Jean-Luc GUITARD pour succéder à Mme AUCOURT. Le CNR d'ALS a été saisi le matin même et devait conformément aux dispositions du règlement intérieur (article 5.4.3) préparer les recommandations et avis concernant la nomination et la succession du DG. Le conseil d'administration d'ALG s'est réuni également le même jour peu avant¹⁹ celui d'ALS afin de traiter ces sujets. Il s'est prononcé favorablement à la demande de réduction du délai de préavis formulée par Mme AUCOURT et a donné son agrément préalable à la nomination de M. GUITARD pour lui succéder.

¹⁸ À la date de diffusion du rapport définitif, Messieurs GUITARD et DENIS ne sont plus en fonction et ont été remplacés par respectivement Monsieur ROYO et Monsieur RICO.

¹⁹ La réunion du CA d'ALG a débuté à 13h30 et celle du CA d'ALS à 15h30.

Les convocations pour cette réunion exceptionnelle n'ont pas été transmises dans les délais requis. Le choix du DG n'a pas été le résultat d'un processus de concertation entre ALS et sa maison-mère et le conseil d'administration d'ALS a été amené à statuer dans des délais très brefs, avec potentiellement des risques juridiques liés au non-respect du délai de convocation. Pour autant, il convient de signaler que les décisions du conseil d'administration d'ALS ont été adoptées à l'unanimité des membres présents. Le vice-président du conseil, qui animait cette réunion en l'absence du président, a justifié sa tenue notamment par le souhait qu'un DG puisse être nommé rapidement afin que la situation puisse être stabilisée. L'absence prolongée du DGD doit à cet égard être mentionnée pour apprécier le contexte dans lequel les décisions ont été prises.

La direction générale s'appuie sur plusieurs instances pour mener à bien ses missions et assurer le fonctionnement de la société.

Elle a constitué un comité exécutif (COMEX) et un comité de direction (CODIR). Le COMEX est composé de cinq membres (DG, DGD, secrétaire général, le directeur de l'offre et du développement et le directeur de l'animation réseaux et des territoires) et se tient toutes les semaines. Le CODIR se réunit tous les mois.

Par ailleurs, la coordination entre ALS et ALG repose également sur l'existence d'un comité de direction « groupe » (CODIR) qui réunit deux fois par semaine, sous l'animation du DG d'ALG, les dirigeants des principales entités (ALG, ALS, ALI, APAGL, AFL).

4.2.3 Les commissions opérationnelles

Des commissions opérationnelles ont été également créées :

- une commission « produits », chargée d'évaluer la conformité et les différents impacts des produits délivrés par l'organisme avant leur mise en œuvre. Cette commission réunit les responsables des domaines d'évaluation « métiers », le responsable de la conformité et un représentant d'ALG ;
- les commissions des investissements « personnes morales », chargées du traitement des opérations de financement dédiées aux personnes morales. Deux échelons sont prévus et interviennent en fonction d'un seuil financier²⁰. La commission nationale est composée des membres de la direction générale, du secrétaire général, du directeur de la relation aux territoires, du directeur du développement et du directeur des investissements personnes morales et de l'offre locative. Les commissions régionales réunissent le directeur régional, le responsable des investissements personnes morales, le responsable du placement locatif, le responsable de la relation entreprises et le responsable de la relation aux territoires.

Le conseil d'administration d'ALS a décidé, en décembre 2018, de créer une commission de crédit qui a vocation à se substituer à la commission nationale à partir de 2019. Cette commission aura également pour mission d'étudier les demandes de garanties et de dérogations par les opérateurs.

²⁰ La commission nationale est sollicitée pour examiner les opérations :

- Pour l'Île-de-France, tout programme dont le nombre de contreparties au bénéfice d'ALS sur le programme est supérieur à 20 logements en droit de suite, ou tout financement dont le montant des fonds PEEC demandés est supérieur à 1 200 k€ ;
- Pour les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse et Auvergne-Rhône-Alpes, tout programme dont le nombre de contreparties au bénéfice d'ALS sur le programme est supérieur à 15 logements en droit de suite, ou tout financement dont le montant des fonds PEEC demandés est supérieur à 500 k€ ;
- Pour les autres régions, tout programme (toutes filières de financement confondues) dont le nombre de contreparties au bénéfice d'ALS sur le programme est supérieur à 15 logements en droit de suite, ou tout financement dont le montant des fonds PEEC demandés est supérieur à 300 k€.

4.2.4 Les comités régionaux et territoriaux

La direction a également vocation à s'appuyer sur les travaux des comités régionaux (CRAL) et territoriaux d'Action Logement (CTAL).

Les CRAL et les CTAL sont des organes paritaires qui représentent politiquement le groupe Action Logement auprès des différents acteurs locaux du logement, et lui permettent de développer sa compréhension des territoires dans leurs dimensions économique, politique et immobilière, avec pour objectif d'être en capacité de répondre aux besoins en matière de logements exprimés par les collectivités, les entreprises et leurs salariés. Douze CRAL ont été mis en place dans les nouvelles régions administratives, et cinq CTAL dans le réseau ultramarin des outre-mer.

La convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 et son avenant du 24 mai 2018 fixent des objectifs d'emplois à destination des personnes morales (PM), des personnes physiques (PP) et des politiques publiques nationales à réaliser par Action Logement. Cette convention quinquennale précise que la répartition de la PEEC est établie en fonction des besoins des territoires identifiés par les structures locales d'AL et en application des objectifs fixés par la convention quinquennale. L'analyse du besoin des salariés et des entreprises à l'échelle des territoires est réalisée par les comités régionaux qui assurent selon la convention quinquennale, « *la concertation avec les acteurs locaux de l'emploi et du logement, et la contractualisation de partenariats notamment avec les collectivités locales qui animent la conduite des politiques publiques sur les territoires* ». En l'espèce, les comités régionaux ont élaboré des plans régionaux d'orientations et d'activités (PROA)²¹, sur la base desquels, à partir des besoins identifiés dans les territoires, a été proposée la répartition de l'enveloppe de la PEEC. À cette fin, les comités régionaux peuvent financer, sur les fonds PEEC, des activités relevant de l'ingénierie et visant à identifier les besoins locaux en logement, en particulier des salariés, à poser des diagnostics ou encore à étudier des projets.

5. REVUE DES PRINCIPAUX CHANTIERS NECESSAIRES AU FONCTIONNEMENT OPERATIONNEL DE LA SOCIETE

5.1 L'ORGANISATION D'ALS ET SON ARCHITECTURE TERRITORIALE

5.1.1 Niveau central et fonction déconcentrée de « back-office »

Fin 2018, l'organisation du siège d'ALS comprend neuf directions nationales : offre et développement, renouvellement urbain, centres de services partagés, relation territoire, système d'information, secrétariat général, ressources humaines, communication et audit interne.

La direction des centres de services partagés (CSP) intervient dans la production des prêts et aides, la gestion et le recouvrement. Il existe trois natures de CSP : les deux premiers (prêts et aides personnes physiques d'une part et gestion-recouvrement-contentieux d'autre part) ont été mis en place en 2017 et le troisième, en charge des personnes morales, en 2018.

Les CSP exercent une fonction de « back office » portant sur le traitement de fond des dossiers. Ils assurent dans ce cadre la gestion administrative des dossiers d'aides aux personnes physiques et aux personnes morales ainsi que les opérations de gestion, recouvrement et contentieux.

²¹ Les PROA visent à rassembler des éléments d'analyse synthétiques afin d'identifier des besoins précis de chaque territoire au regard des spécificités locales.

Ils sont placés sous l'autorité d'une direction nationale commune (la direction « centres de services partagés ») et leur activité est déployée sur 66 sites implantés sur tout le territoire national.

L'effectif des CSP s'élève à 759 salariés dont 27 % relèvent d'un contrat temporaire.

Il se répartit comme suit :

Répartition des effectifs février 2019	Gestion recouvrement contentieux			Personnes morales			Prêts et aides personnes physiques			Total général
	CDD	CDI	Total	CDD	CDI	Total	CDD	CDI	Total	
Total général	64	210	274	2	44	46	144	295	439	759

Source : Action Logement Services.

Le réseau des CSP se caractérise notamment par un très grand nombre de sites de taille et d'activité hétérogènes. Leurs effectifs varient fortement, allant de 1 à 95 collaborateurs.

Le nombre des CSP apparaît particulièrement élevé dans un contexte de recherche de gains de productivité et de réduction de coûts. En outre, les relations entre les délégations régionales et les CSP ne sont pas suffisamment formalisées, ce qui peut nuire au traitement rapide des dossiers.

En définissant cette organisation et en la mettant en place, ALS a souhaité prendre appui sur les structures, issues des anciens CIL, en place et que les nouvelles équipes soient constituées à partir de l'existant. Toutefois, cette répartition territoriale des CSP ne répond pas à une logique visant à maximiser la performance et l'efficacité.

L'organisation territoriale actuelle conjuguée à l'utilisation de 20 SI différents pour traiter les activités empêchent toute optimisation et sécurisation des activités ainsi que l'homogénéisation des pratiques.

Le manque d'efficacité du fonctionnement de certains CSP a été relevé par ALS. Le CSP « Gestion Recouvrement Contentieux (GRC) » a ainsi fait l'objet courant 2018 d'un audit interne qui a mis en évidence notamment l'organisation inadaptée pour assurer le traitement de l'activité de gestion, un maillage territorial à optimiser et une multiplicité des systèmes d'information générant de fortes contraintes.

ALS précise avoir progressivement diminué le nombre de CSP, en imposant une première limite de taille critique à 10 collaborateurs, ce qui a réduit le nombre à 49 sites. Les opportunités immobilières ont ensuite permis de regrouper les CSP en Île-de-France et à Lyon. ALS engage une nouvelle rationalisation des CSP dans le cadre d'un projet stratégique avec pour objectif de regrouper les moyens sur six plateformes. Le délai de mise en œuvre n'a pas été fourni par ALS, qui s'est engagé à présenter le projet aux IRP avant la fin de l'année 2019.

La répartition des tâches entre les délégations régionales et les CSP n'a pas encore fait l'objet de contrats de service pour préciser les modalités pratiques de fonctionnement et les niveaux de prestations auxquels ils s'engagent, en termes de délai et de contenu des informations transmises. Selon les informations recueillies auprès du directeur des CSP, cette contractualisation est actuellement non possible, compte tenu des dysfonctionnements des outils informatiques qui impactent fortement le délai de traitement des activités.

En matière d'organisation de la fonction « achats », deux directions rattachées au secrétariat général interviennent dans le processus achat mis en place par ALS : la *direction juridique* au travers du *pôle de la commande publique* et la *direction des moyens des généraux* au travers du *pôle achats*.

La société est soumise, en application de l'article L. 313-17-1 du CCH, aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015. Elle a élaboré une procédure interne pour l'attribution de ses marchés et s'est dotée d'une CAO dont les modalités de fonctionnement sont précisées dans un règlement intérieur. Les règles internes qui ont été définies dans ces différents documents répondent aux exigences de l'ordonnance de 2015 précitée. Les conditions de fonctionnement de la CAO durant la période contrôlée n'appellent pas de

remarque. Le CA a été informé de l'activité de la commission et a été destinataire d'un bilan annuel lors de la séance du 26 avril 2018. La vérification des pièces afférentes à l'attribution d'un échantillon de marchés attribués au cours de l'année 2017 (assurances et location de véhicule) n'a par ailleurs pas fait apparaître d'anomalie.

ALS a eu recours à de nombreux groupements de commande associant notamment ALG et ALI dans le but de réduire les coûts. Cette démarche d'optimisation des achats au sein du groupe Action Logement doit être poursuivie et renforcée. L'élargissement envisagé du périmètre des groupements de commande aux filiales immobilières constitue à cet égard une piste intéressante.

5.1.2 Niveau local

L'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 précise à l'article L. 313-17-4 du Code de la construction et de l'habitation que l'action de chacune des entités d'Action Logement Groupe et des entités sur lesquelles elles exercent un contrôle « *est déployée territorialement, en tenant compte des caractéristiques et des missions de chacun, d'une manière qui assure la cohérence avec les politiques locales de l'habitat, notamment dans le cadre de partenariats avec les collectivités territoriales compétentes.* »

C'est dans ce cadre que des nouvelles implantations sont mises en place dans chaque région afin de consolider l'ancrage territorial historiquement basé sur la proximité avec les territoires. Cette nouvelle organisation s'est traduite par la mise en place de 13 délégations régionales²² (DR).

Le schéma qui a présidé à la création des DR a été établi à partir de la situation préexistante et a répondu à la triple volonté de maintenir les DR dans les anciens sièges des ex-CIL, de conserver une agence par département et de réduire le nombre de mutations géographiques des collaborateurs.

Les DR s'appuient sur un réseau départemental d'agences commerciales de proximité pour proposer et distribuer les offres de services du groupe AL auprès des salariés et demandeurs d'emploi et des entreprises. Au sein des agences, des conseillers client ont pour mission de diagnostiquer la problématique logement des clients et de les orienter vers les produits et les services adaptés à leur situation. La nature et le volume d'activités varient selon les agences. Fin 2018, le réseau territorial des DR compte 2 112 collaborateurs, leur effectif variant de 47 à 505 salariés.

Les CSP prennent le relais sur les activités des DR pour ce qui est du financement des personnes morales (mise en œuvre administrativement et comptablement des engagements) et des relations avec les clients (instruction des demandes de prêts et subventions aux personnes physiques).

Des feuilles de route ont été élaborées pour chaque DR sur la base d'objectifs nationaux définis dans le cadre des contrats pluriannuels d'objectifs, lesquels ont été déclinés par région par la direction générale d'ALS en fonction de certains critères (poids de la région, réalisé N-1, effectifs, etc.). Il appartient ensuite à chaque DR de définir ses propres priorités à partir de sa feuille de route.

Le pilotage budgétaire des DR est centralisé au niveau du secrétariat général national d'ALS pour ce qui concerne les moyens généraux ainsi que pour les loyers, et au niveau de la direction nationale relation territoires pour les dépenses des comités régionaux. Les attributions propres des DR sont très limitées. Ces dernières ont uniquement pour mission la préparation et l'exécution des budgets communication, loyers d'innoculation, missions et déplacements. La capacité de maîtrise des coûts à l'échelle des DR est ainsi réduite.

²² Alsace-Lorraine-Champagne Ardenne ; Aquitaine-Poitou Charente-Limousin ; Bourgogne-France Comté ; Bretagne ; Centre ; D.O.M ; Île-de-France ; Midi-Pyrénées – Languedoc-Roussillon ; Nord-Pas-De-Calais – Picardie ; Normandie ; PACA-Corse ; Pays-de-la-Loire ; Rhône-Alpes-Auvergne.

En l'espèce, l'audit interne d'ALS a constaté que les insuffisances du pilotage des moyens généraux nationaux freinaient la mise en œuvre d'une gestion par les coûts du maillage de la DR Nouvelle Aquitaine et énonce le caractère peu rationnel de cette organisation.

L'activité de financement des personnes morales est réalisée par le pôle « développement des territoires et relations clients » de la DR, au sein de la direction « investissements et relations bailleurs ». Pour rappel, ALS finance des opérations d'organismes gestionnaires de logements en octroyant des prêts, des subventions et/ou des fonds propres, ces différentes formes de financements pouvant être concomitantes.

Les opérations de financement des personnes morales sont soumises à des commissions d'investissements.

L'étude de l'organisation territoriale d'Action Logement Services révèle des faiblesses et un manque d'efficacité identifiés également par les gouvernances d'ALG et d'ALS. Une évolution significative de celle-ci est annoncée mais ses modalités opérationnelles restaient encore à définir à la fin du contrôle.

Sous l'égide du nouveau directeur général d'ALS, nommé en septembre 2018, un nouveau projet stratégique et organisationnel a été présenté au conseil d'administration²³ d'ALS de février 2019. Celui-ci fait suite à un état des lieux sur l'ensemble des activités, des processus et des services d'ALS. Plusieurs audits internes, conduits sur les DR et CSP, ont également mis en exergue des difficultés de fonctionnement. Des critiques ont notamment été faites sur l'inadéquation entre les moyens humains et informatiques : rotation et vacance managériale, forte rotation du personnel, taux de CDD élevé, digitalisation insuffisante, multiplicité des SI, hétérogénéité des pratiques en raison d'une insuffisance des outils, etc.

Le projet stratégique d'ALS a pour objectif d'engager une nouvelle rationalisation des CSP avec un regroupement des moyens sur six plateformes. ALS annonce un projet de réorganisation mis en œuvre progressivement d'ici à 2022, indiquant que certains sites pourront faire l'objet de regroupements, sans préciser les contours de son projet.

La démarche lancée par ALS s'inscrit dans le prolongement d'une réorganisation plus globale du groupe Action Logement et des conditions de son pilotage. En décembre 2018, ALG a organisé un séminaire de gouvernance afin de réfléchir sur une évolution de l'organisation du groupe. Parmi les différents ajustements envisagés, il a notamment été proposé de rattacher fonctionnellement les comités régionaux à ALG en lieu et place d'ALS afin que ceux-ci interviennent de manière transversale sur les sujets ALS/ALI.

Sans se prononcer sur la stratégie, qui n'est pas encore finalisée et pour laquelle l'Agence n'a reçu que des d'informations partielles (absence de calendrier, d'effectif et d'implantation cibles), il apparaît indispensable que l'organisation d'ALS soit adaptée au regard de l'évolution des métiers, aux ressources et aux attentes des clients et partenaires. Ces changements ne pourront réellement s'engager qu'avec la définition d'une stratégie de transformation claire, précisant la cible d'organisation ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

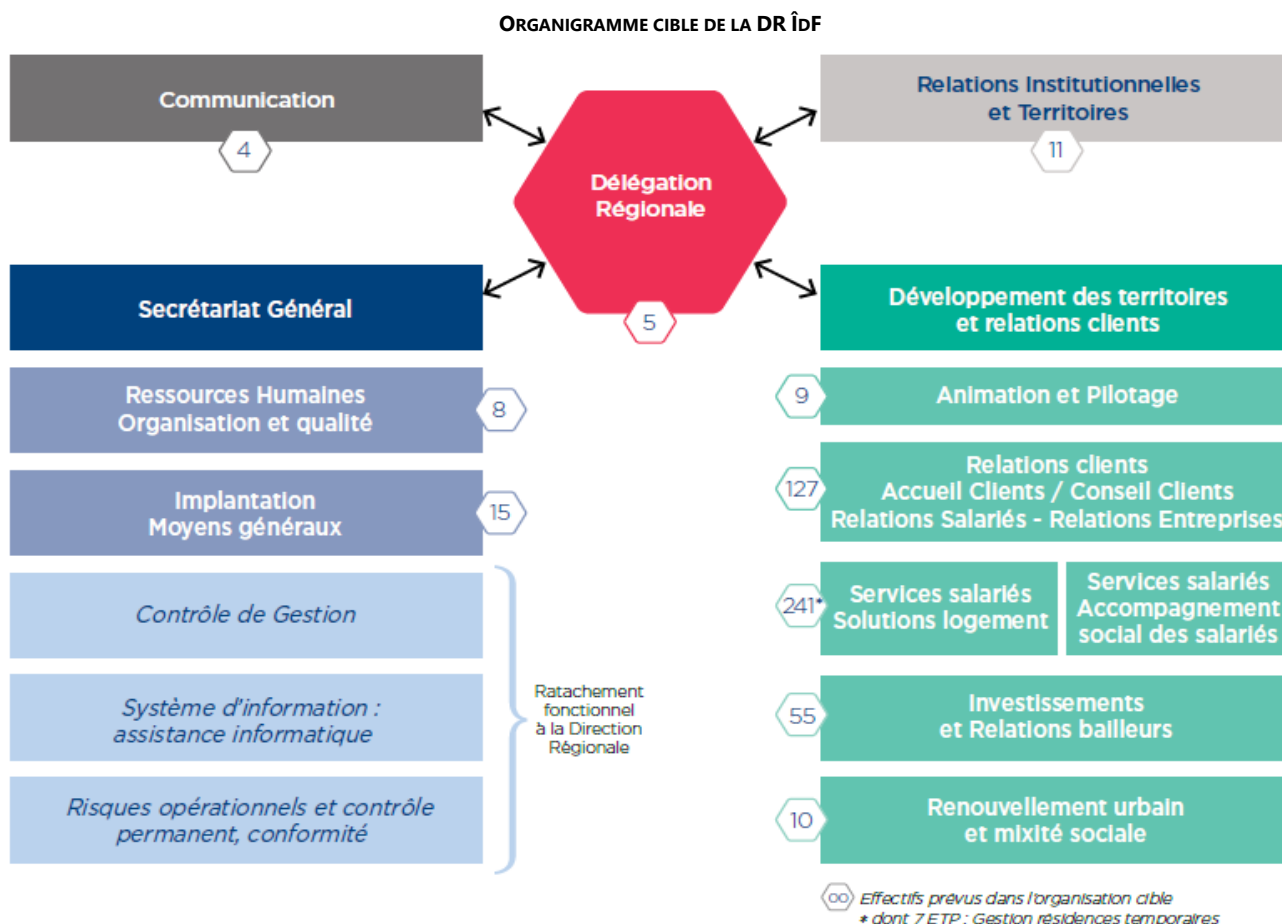
5.1.3 La situation de la délégation régionale (DR) d'Île-de-France

Le contrôle a examiné plus spécifiquement le fonctionnement de la DR Île-de-France.

²³ Le procès-verbal correspondant n'a pas été communiqué à l'ANCOLS.

5.1.3.1.1 Organisation et fonctionnement interne

La DR ÎdF a un schéma de fonctionnement en cohérence avec l'organisation-cible d'une DR définie par ALS qui se structure en quatre grands pôles : secrétariat général ; relations aux territoires-développement des partenariats ; communication ; développement-services et métiers.



Source : plan régional d'orientation et d'activités 2017-2019 de la DR ÎdF.

Le rôle dévolu à chaque pôle de la DR est résumé ci-dessous.

► Le pôle secrétariat général

Le secrétariat général est chargé d'accompagner le projet global de la DR en pilotant et coordonnant les fonctions-support : ressources humaines, contrôle de gestion, logistique-moyens généraux, informatique et risques opérationnels. Les activités informatiques, contrôle de gestion et risques opérationnels sont rattachées hiérarchiquement aux directions nationales idoines, et fonctionnellement au secrétaire général de la DR. A contrario, les activités ressources humaines et logistique-moyens généraux sont hiérarchiquement rattachés au secrétaire général de la DR, et fonctionnellement aux directeurs nationaux respectifs.

► Le pôle communication

Les activités de la fonction communication concernent la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie générale de communication de la direction nationale. La fonction communication a également pour mission de gérer les opérations locales de relations presse, relations publiques et événementielles. Ce pôle est hiérarchiquement rattaché au directeur régional, et fonctionnellement à la direction communication ALS.

► Le pôle relations institutionnelles et territoires

Ce pôle pilote les activités opérationnelles liées à la relation aux territoires et aux travaux des comités régionaux. Il a une activité d'observation au travers notamment d'études et d'analyses d'ingénierie territoriale. Il a également une activité d'animation du comité régional et de développement et de pérennisation des relations institutionnelles locales. Ce pôle est hiérarchiquement rattaché au directeur régional, et fonctionnellement à la direction nationale « relation aux territoires ».

► Le pôle développement des territoires et relations clients

Ce pôle se compose de cinq directions : animation et pilotage ; relations clients ; services salariés ; renouvellement urbain ; investissements et relations bailleurs.

Plusieurs comités internes à la DR ont été mis en place pour assurer la circulation de l'information entre les différents domaines, coordonner leurs actions et suivre les réalisations. Un comité exécutif et un comité de direction élargi aux directeurs métiers ont été créés au niveau des instances de direction de la DR ÎdF. D'autres comités tels que par exemple le comité de développement ou le comité locatif ont également été constitués pour le suivi de l'activité de chaque direction.

La DR Île-de-France (DR ÎdF) a hérité de 15 sites, correspondants aux implantations des ex-Cil présents dans la région.

Contrairement aux autres régions, où le maillage de réseau s'appuie sur les sites existants, la DR ÎdF va revoir ses implantations. Dans le cadre du regroupement sur un site administratif unique des collaborateurs des équipes d'Action Logement situées à Paris et en première couronne, la réorganisation de la DR ÎdF doit conduire à organiser son maillage réseau autour de 8 agences en Île-de-France.

Conformément aux engagements pris par les partenaires sociaux dans le cadre de la réforme de maintenir une agence de proximité dans chaque département, la DR a engagé une réflexion sur l'optimisation de ses implantations sur son territoire au regard des besoins de proximité de ses clients et de ses partenaires. Afin de préciser son maillage réseau, la DR ÎdF a ainsi mandaté un cabinet extérieur afin de faire des propositions sur la localisation/implantation des agences, ainsi que le(s) nouveau(s) format(s) ou concept(s) d'agence et leurs dimensionnements (organisation, effectifs, etc.) dont les conclusions n'étaient pas encore disponibles lors du contrôle.

La DR « Île-de-France » a, dans le cadre de la feuille de route 2017, cinq priorités, chacune comportant plusieurs items dont certains très larges, sans hiérarchisation entre eux :

- Établir et développer les relations avec les territoires, les entreprises, les salariés et les institutionnels ;
- Développer des produits et services auprès des entreprises, des salariés et des bailleurs ;
- Être l'interlocuteur de référence de la mixité sociale, dans le lien emploi / logement dans les bassins d'emploi et les territoires ;
- Optimiser et adapter la distribution des produits et services en innovant au contact des entreprises et des salariés ;
- Négocier et mettre en œuvre les conventions de territoire en appui du CRAL.

5.1.3.1.2 Moyens à disposition de la DR

Pour répondre aux besoins de pilotage de la DR ÎdF dans un contexte où plusieurs systèmes d'information coexistent (11 en DR IDF), le service Animation et Pilotage a mis en place un reporting mensuel des activités de la DR ÎdF. Ce reporting, élaboré en articulation avec le contrôle de gestion national et les équipes de pilotage métiers de la DR, permet de suivre la réalisation des objectifs assignés à la DR ÎdF en matière de délivrance de

services et aides aux personnes physiques et morales. Les éléments fournis sont portés à la connaissance de l'ensemble des équipes, du CODIR, du comité de Développement (CODEV) et du CRAL.

Dans l'attente d'un SI unifié, ce sont 11 applications informatiques différentes avec des process distincts, hérités des 11 ex-CIL présents sur la région, qui coexistent au sein de la DR ÎdF. Cette situation est à l'origine de nombreuses difficultés opérationnelles qui fragilisent l'activité et nuisent à la productivité de la DR.

Le budget des charges de fonctionnement de DR Île-de-France (hors charges de personnels) représente un peu plus de 16,5 M€ au titre de l'année 2018. Il est géré pour partie par la DR (déplacements, missions, actions locales de communication) ou par le secrétariat général d'ALS. Le budget le plus important concerne les locaux (plus de 12 M€).

La DR Île-de-France emploie un effectif très important, dont une partie significative est affectée actuellement sur des missions appelées à évoluer ou qui ne se justifient plus. Une réflexion sur le dimensionnement des services consommant le plus de ressources apparaît, dans ces conditions, indispensable.

La DR ÎdF compte près d'un quart de l'effectif global des DR (environ 460 collaborateurs), dont 22,4 % de contrats temporaires.

Le tableau ci-dessous décrit la répartition par domaine d'activité des salariés.

REPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DR ÎdF – JANVIER 2019					
DOMAINES DR ÎdF	CIBLE	CDI	CDD	TOTAL	%CDD
Direction Régionale	5	5		5	0 %
Relations Institutionnelles et Territoires	11	7	2	9	22 %
Communication	4	4	1	5	20 %
Animation et pilotage	9	7	1	8	13 %
Relation Clients	27	16	6	22	27 %
Relation Entreprises	100	81	4	85	5 %
Accompagnement social	36	25	4	29	14 %
Solutions logement	198	154	73	228	32 %
Investissements et Relations Bailleurs	55	40	9	49	18 %
Renouvellement Urbain et mixité sociale	10	7	1	8	13 %
Moyens Généraux	15	3		3	0 %
Ressources Humaines	5	4	1	5	20 %
Organisation et qualité	4	4		4	0 %
TOTAUX	479	357	103	460	22,39 %

Source : DR ÎdF.

Ce tableau montre en particulier que près de 80 % des ressources sont mobilisées dans les trois domaines suivants : l'activité locative (50 %), les relations entreprises (18 %) et le financement des bailleurs (11 %).

La mise en place de la gestion en flux des droits de réservation issue de la loi Élan et la démarche de cotation envisagée par ALS seront de nature à simplifier le processus de placement locatif et devront conduire nécessairement à revoir le dimensionnement des équipes.

Surtout, la fin de la concurrence entre les ex-CIL pour la collecte ne justifie plus le besoin d'actions commerciales, qui représentaient un volet important de l'activité de la relation entreprise. Ainsi, le service relation entreprises est composé de 85 personnes soit, 18 % de l'effectif total de la DR ÎdF. La part des CDD pour cette activité est faible puisqu'elle représente un peu moins de 5 % de l'effectif dédié à cette fonction. ALS affirme que le dimensionnement des équipes est principalement lié aux attentes croissantes des 25 000 entreprises cotisantes en Île-de-France, sans toutefois expliciter ces attentes.

Les conseillers relation entreprise (CRE) sont en charge des relations avec les entreprises, du développement de l'assiette collectée et de la promotion des produits et services ALS auprès des salariés des entreprises. À cet

effet, ils organisent des rendez-vous individuels, téléphoniques ou collectifs avec les entreprises et leurs salariés.

La DR ÎdF suit particulièrement 19 300 entreprises réparties entre les CRE, selon un critère de localisation géographique afin d'optimiser les charges de déplacements et de permettre une proximité de l'agence pour les salariés des entreprises.

Des instruments de pilotage interne à la DR ÎdF ont été mis en place pour suivre l'activité des CRE au travers d'indicateurs tels que le nombre visites en entreprise ou le nombre de rendez-vous téléphoniques. Selon le rapport d'activité de la DR ÎdF de 2017, les perspectives d'évolution pour 2018 de l'activité commerciale prévoyaient de doubler le nombre de visites dans les entreprises et de réaliser plus de 3 500 forums et permanences. Cet objectif apparaît incohérent alors même que le volet commercial disparaît. Au regard des réalisations de 2017 (5 915 visites ; 1 321 forums/permanences et 902 commissions logements), l'objectif pour 2018 est d'ailleurs très loin d'avoir été atteint.

La centralisation au niveau national d'une partie du processus de collecte et sa digitalisation devraient également réduire l'activité des CRE de manière significative à brève échéance. De même, en relevant de 20 à 50 salariés le seuil d'assujettissement des entreprises à la PEEC, la loi PACTE va également réduire le volume d'activité de la relation entreprise puisqu'environ 34 % des versements (en nombre) sont concernés par cette mesure.

Enfin, la place des CSP et leur articulation avec la DR manquent de clarté et leur efficacité n'est pas démontrée.

Des marges d'optimisation pourraient également être recherchées dans les fonctions supports.

ALS précise avoir engagé une réflexion sur l'évolution des métiers et la prise en compte de la digitalisation dans les relations avec les clients et partenaires. Au premier septembre 2019, les effectifs de la DRAL Île-de-France ont diminué de 6 % par rapport à décembre 2018 (444 ETP) pour atteindre 417 ETP. ALS affiche l'objectif de 390 ETP en 2020.

5.2 LA SIMPLIFICATION DE L'ORGANIGRAMME JURIDIQUE D'ALS

5.2.1 La restructuration des filiales de services

Les participations détenues par les ex-CIL ont été dévolues intégralement à ALI conformément à ce que prévoyait l'ordonnance du 20 octobre 2016.

Plusieurs entités ont ainsi rejoint le périmètre d'ALI dont un nombre non négligeable²⁴ exerçait des activités de services et avait vocation à être réaffecté sous ALS.

Le groupe a décidé, avant d'opérer des transferts vers ALS, dans un souci de simplification de l'organisation, de regrouper l'ensemble des métiers de services qui étaient déployés auparavant au sein de plusieurs entités dans des structures uniques nationales dédiées à chaque métier.

Les filiales et sous-filiales de services répertoriées dans le périmètre d'ALI ont fait l'objet dans cette perspective d'un programme de restructuration piloté par ALG au cours de l'année 2017. Celui-ci s'est traduit par la

²⁴ Le compte-rendu du CA du 6 juillet 2017 mentionne l'identification de 43 structures (filiales et sous filiales dites « de titre V ») exerçant des activités de service, de manière exclusive ou pas.

réalisation d'importantes opérations²⁵ de réorganisation juridique effectuées sur la base de la valeur nette comptable et qui ont bénéficié du régime transitoire de neutralité fiscale prévu par l'ordonnance de 2016.

Ces restructurations ont abouti au regroupement des activités au sein de quatre structures qui préexistaient : « Astria Foncier » en charge de l'activité de Pass-Foncier, « Projimmo Conseil » en charge du conseil en financement, « Solendi Expansion » en charge du portage et de la gestion de l'immobilier de bureau, et « Ciléo développement » en charge de l'accompagnement à la mobilité.

Les titres détenus par ALI dans le capital de ces quatre filiales ont été cédés à ALS le 6 octobre 2017. Ce transfert de titres a également concerné trois sociétés ultramarines (Réunion Habitat, Martinique Habitat et Atriom basée en Guadeloupe). Ces sociétés assurent une activité de « guichet unique » et constituent des émanations d'ALS dans ces trois territoires. À l'issue de ces différentes opérations, ALS est à la tête, fin 2017, de sept filiales et d'une sous filiale :

- la SA « Ciléo Développement » dont elle détient 99,68 % du capital. Le montant de celui-ci s'élève à 7,19 M€. La société a changé de dénomination sociale en février 2018 pour devenir « Ma Nouvelle Vie » ;
- la SARL « Projimmo Conseil » dont elle détient 100 % du capital. Le montant de celui-ci s'élève à 80 k€ ;
- la SCI « Astria Foncier » dont elle détient 100 % du capital. Le montant de celui-ci s'élève à 77 475 k€ ;
- la SA « Solendi Expansion » dont elle détient 99,99 % du capital. Le montant de celui-ci s'élève à 67,34 M€ ;
- la SA « Atriom » dont elle détient 99,98 % du capital. Le montant de celui-ci s'élève à 697 k€ ;
- la SA « Réunion Habitat » dont elle détient 99,75 % du capital. Le montant de celui-ci s'élève à 600 k€ ;
- la SA « Martinique Habitat » dont elle détient 99,76 % du capital. Le montant de celui-ci s'élève à 38 k€. Il est précisé que cette filiale d'ALS contrôle elle-même 99,75 % du capital de la SAS « Mayotte Habitat » dotée d'un capital de 100 000 €.

5.2.2 La dissolution de plus d'une dizaine de GIE depuis 2016 et un désengagement progressif d'ALS dans ceux encore actifs au sein du pôle immobilier du groupe

Les CIL et leurs filiales avaient créé de nombreuses structures de coopération qui avaient pour objet la mise en commun et la mutualisation de moyens dans des domaines variés (comptabilité, finances, ressources humaines, informatique, juridique, logistique, contentieux et recouvrement). Ces structures prenaient principalement la forme de groupement d'intérêt économique (GIE) et étaient dotées pour certaines d'entre elles d'un personnel important. La réduction significative de leur nombre est programmée dans le cadre de la nouvelle organisation d'Action Logement.

• Un pilotage et un suivi insuffisants de l'action menée concernant les GIE

Le contrôle a mis en lumière une connaissance et un pilotage insuffisants de la politique conduite à l'égard des GIE depuis la réforme.

ALS n'a pas procédé à un inventaire précis et exhaustif des structures de mutualisation de moyens qui existaient avant 2016 et n'a pas mis en place de dispositif particulier de suivi de leur évolution. La gouvernance d'ALG

²⁵ Ces opérations concernaient principalement des cessions de créances au profit d'ALS, des cessions de fonds de commerce au profit de Projimmo Conseil et Ciléo Développement, des cessions d'immeubles de bureau au profit de Solendi Expansion et du transfert de titres d'ALI vers ALS.

n'a par ailleurs été, ni associée aux mesures décidées par ses filiales (ALI et ALS) concernant les GIE du groupe, ni informée de celles-ci. La question du devenir des GIE après la publication de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 intéressait au premier chef les sociétés ALS et ALI, en particulier pour le fonctionnement d'ALS et l'optimisation de son fonctionnement.

Ces lacunes ont généré des difficultés, pour l'Agence, à collecter des informations complètes et fiabilisées. Plusieurs discordances dans les données fournies concernant le nombre de structures, ont en effet été constatées et conduit à une demande de clarification :

- l'ex-UESL faisait état, dans un document relatif à la phase de préfiguration de la réforme en date du 13 octobre 2015 de l'existence de 15 structures de mutualisation de moyens dont l'effectif (soit 1 533 salariés) représentait 34 % de celui de l'ensemble du réseau (hors filiales HLM). Ces structures étaient composées de 14²⁶ GIE et d'une association de gestion (association « Ressources ») ;
- le compte-rendu de la réunion du comité d'audit et des comptes d'ALS du 3 avril 2017 fait référence à la réorganisation au 31 décembre 2016 de 19 GIE, dont 9 dissous puis liquidés par ALS. Les 19 GIE intègrent 14 des 15 structures recensées par l'ex-UESL (dont l'association « Ressources » transformée depuis en GIE) auxquelles s'ajoutent 5 GIE supplémentaires (CSE Mobilité, Consommable, Amphithéâtre et 2 GIE rattachés au groupe Plurial). Il n'est pas fait mention du « GIE Vilogia » qui a été dissous fin 2015, ce qui est compréhensible. Ce n'est en revanche pas le cas de l'absence de référence aux GIE « Cilam » et « Cilvar » dont ALS a eu en charge la liquidation après leur dissolution en décembre 2016 ;
- un état récapitulatif de l'ensemble des GIE impliquant des CIL courant 2016 a été établi par les services d'ALS à la demande de l'Agence dans un document en date du 10 septembre 2018. 23 GIE y sont dénombrés. Cette dernière liste apparaît plus cohérente que les précédentes. Elle nécessite cependant encore d'être mise à jour et vérifiée puisqu'en particulier l'existence du GIE « Unicil » qui accueillait jusque mi-décembre 2016 l'ex-CIL Méditerranée et qui reste en activité n'y est pas signalée.

• **Le processus de réorganisation et de dissolution des GIE engagé à la suite de la réforme**

Le démarche de rationalisation des groupements de moyens a été amorcée dès l'annonce de la réforme et s'est traduit en premier lieu par la dissolution du GIE « Vilogia » prononcée le 31 décembre 2015 puis par la transformation de l'unique association de gestion (Ressources) courant 2016 en GIE.

Elle a été poursuivie dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'article VI de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 qui confie une responsabilité particulière à ALS dans ce domaine. Il était prévu en effet que la société se substituerait dans les GIE aux CIL membres à compter de leur dissolution le 31 décembre 2016 et que les groupements qui seraient alors constitués uniquement d'ALS seraient dissous à cette date. Les modalités de transfert des biens, droits et obligations des GIE y étaient également définies. La mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance a été précédée d'une classification des groupements en deux catégories visant à distinguer les structures intervenant principalement pour des activités de services et celles ayant une activité à prédominance immobilière.

Les organismes participant à chacune de ces deux catégories et dont l'activité ne correspondait plus à la vocation principale du GIE d'appartenance ont perdu la qualité de membre. Les CIL ont été invités à se retirer

²⁶ Il s'agissait des GIE suivants : Gimo, Amallia Organisation, Amallia SI, Astria, Cil Méditerranée, Gic, Domial, Groupe Plurial, Habitat et Services, Codelog Immobilier Services, groupe Solendi, Espacil, Val de Loire, Vilogia Entreprises, Cilam, Cilvar et Cil Atlantique.

des GIE de nature immobilière tout en conservant la possibilité de les solliciter en tant que client. Le principe du basculement des GIE du pôle « services » dans le giron d'ALS suivi de leur dissolution a été acté.

Ces différentes mesures ont conduit à la dissolution, décidée en décembre 2016, de 11 GIE au total (Astria, Gic, Cil Méditerranée, Cil Val de Loire, Groupe Cil Atlantique, Groupe Solendi, Gimo, Ressources, Groupe Plurial, Cilam et Cilvar) pour lesquels ALS a été désignée en tant que liquidateur. Les opérations effectuées dans ce cadre ont été présentées devant le comité d'audit et des comptes d'ALS le 3 avril 2017 et sont accompagnées notamment du transfert vers ALS de 1 100 salariés.

La dissolution d'un GIE supplémentaire (Habitat et Services) a été prononcée le 4 avril 2018 et les formalités de liquidation ont été assurées par une personne extérieure au groupe Action Logement.

12 GIE étaient encore actifs lors du contrôle dans l'attente d'un arbitrage stratégique rendu par ALI. Il s'agit des GIE suivants : Aline (ex-Codelog Immobilier Support), Ciléo Organisation, Espacil Résidences, Consommables, Valloire, Amphithéâtre, Alliade Ressources et Organisation (ex-Amallia Organisation), Alliade SI (ex-Amallia SI), Domial, Domial Prestations et Unicil.

Selon ALS, les GIE subsistants, avec une réduction de leur champ d'action pour certains, sont : GIE Valloire (arrêt depuis juin 2019), GIE Espacil SI (arrêt de la téléphonie en octobre 2019), GIE Espacil Résidences (arrêt des moyens généraux depuis juin 2019), GIE DOMIAL (arrêt prochain de la location de voitures), GIE Amallia et Aline (ex-Codelog immobilier).

- **Un maintien de relations avec certains GIE immobiliers source de risques juridiques**

La stratégie suivie par ALS à l'égard des GIE qui demeurent ses prestataires de services doit être précisée et approuvée par son CA. Les risques juridiques résultant de la non-adhésion aux groupements doivent être pris en considération dans les options qui sont retenues.

Certaines directions régionales d'ALS ont continué à bénéficier à partir de 2017 de prestations précédemment délivrées par certains groupements à des CIL. La société justifie cette situation considérée comme transitoire par l'absence de distinction des moyens d'exploitation au sein de ces groupements qui ne permettait pas d'envisager un transfert de personnel à ALS.

ALS a fait appel aux services des GIE, selon les cas, soit en tant que membre à part entière soit en tant que client. Le comité d'audit et des comptes réuni le 3 avril 2017 a évoqué les risques juridiques consécutifs à la non-adhésion à un GIE prestataire de services. Une étude juridique précisant les conséquences s'attachant à une position de simple client de GIE a été diffusée auprès du comité. Elle indique que les prestations pourraient être soumises dans cette hypothèse à la TVA et que l'exception de quasi-régie dispensant de l'application des règles de la commande publique ne pourrait pas s'appliquer. Le comité avait demandé au cours de cette réunion que soit étudié l'intérêt de rester ou non membre dans les GIE. Cette demande n'a cependant pas connu de suite.

Les coûts facturés à ALS par des GIE en 2017 sont synthétisés dans le tableau ci-dessous.

Synthèse prestations de service facturées par les GIE en 2017 pour le compte d'ALS			
Nom du GIE concerné	Statut d'ALS	Nature de la prestation délivrée	Montant facturé
Alliade SI (ex-Amallia SI)	Membre	Systèmes d'information, locaux	660 000 €
Valloire	Membre	Systèmes d'information, locaux	354 000 €
Aline (ex-Codelog Immobilier)	Client	Systèmes d'information, comptabilité, moyens généraux	326 000 €
Alliade Ressources et Organisation (ex-Amallia Organisation)	Client	Mise à disposition de personnel comptable	290 000 €
Domial	Client	Véhicules de services, locaux	121 000 €
Domial Prestations	Client	Véhicules de services, locaux	31 000 €
Espacil	Client	Locaux	28 000 €

Les quatre GIE fournissant à l'organisme les prestations les plus élevées sont composées principalement de filiales d'HLM d'ALI et se répartissent comme suit :

- pour le GIE Alliade SI, les sociétés « Alliade Habitat », « Promélia », « Foyer Vellave », « Sikoa », « Sofilogis », « Proxillogis », « Epergos Habitat », « HBVS », « ALS » et le GIE « Alliade Ressources et Organisation » (soit 10 membres) ;
- pour le GIE Valloire, les sociétés « Vallogis », « F2M » et « ALS » (soit 3 membres) ;
- pour le GIE Alliade Ressources et Organisation, les sociétés « Alliade Habitat », « Promélia », « Foyer Vellave », « Sofilogis », « Épergos Habitat », « Sirul », « HBVS », « Les Sorbiers », « BCG », « Procivis Rhône », « Cogimo », « Sikoa » (soit 12 membres) ;
- pour le GIE « Aline », les sociétés « la Maison du CIL », « Picardie Habitat », « Codelog » et « Logivam » (soit 4 membres).

La direction d'ALS a indiqué lors du contrôle s'inscrire dans une logique de désengagement progressif et complet à l'égard des GIE qui ont été sollicités depuis 2017. La plupart des prestations ne devaient en conséquence pas être reconduites en 2019 à l'exception de celles relatives à l'informatique qui pourraient perdurer jusqu'en 2020. La dissolution du GIE « Aline » est envisagée et seules les prestations délivrées par les GIE « Alliade SI » et « Valloire » qui comptent ALS parmi leurs membres devaient ainsi être maintenues.

Ces orientations n'ont cependant pas été validées par le CA d'ALS. ALS prend l'engagement de réaliser un point lors d'un prochain CA.

5.3 LA MISE EN CONFORMITE AVEC LES EXIGENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

5.3.1 Les textes

En vertu de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016, ALS est réputée agréée, dès sa création, en qualité de société de financement et soumise, de facto, à la réglementation bancaire sur les risques. Cette ordonnance prévoit un délai de dix-huit mois, soit jusqu'au 30 juin 2018, pour qu'ALS se mette en conformité avec certaines dispositions du Code Monétaire et Financier, avec l'arrêté ministériel du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et avec les autres réglementations bancaires.

5.3.2 Une mise en conformité encore parcellaire des exigences prudentielles, à l'échéance du mois de juin 2018

Compte tenu de son activité de crédit, ALS est soumise à la supervision directe de l'ACPR et donc, à des exigences prudentielles encadrant strictement les risques qu'elle peut prendre. En effet, la mise en place du

mécanisme de supervision de l'ACPR oblige à structurer certaines fonctions, en particulier le contrôle des risques, à instaurer des fonctions de pilotage (par exemple, pour les reportings réglementaires) et à formaliser de manière systématique les processus. Le déroulement du programme de mise en conformité, comprenant neuf thématiques principales, a donné lieu à des échanges mensuels avec l'ACPR au cours desquels les options envisagées par ALS ont été discutées avant leur mise en œuvre.

L'état d'avancement des thématiques a régulièrement fait l'objet de présentations en comité des risques d'ALS mais un seul point d'information a été fait au conseil d'administration avant l'échéance de juin 2018. Un point d'étape sur l'avancement général des actions a été réalisé au comité d'audit, des risques et des comptes d'ALG en juin 2017, puis en mai et juillet 2018. Le conseil d'administration d'ALG a été tenu informé de l'avancement de la mise en conformité par l'intermédiaire de son comité d'audit. Cependant, au regard de la feuille de route d'ALS pour 2018, il apparaît que cette dernière n'a pas respecté le reporting mensuel d'avancement demandé par ALG.

La mise en conformité, avec les dispositions législatives et réglementaires applicables aux sociétés de financement, n'a pas été finalisée à l'issue du délai de dix-huit mois prévu par l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016, au vu des documents remis au CA d'ALS.

Avancement général des actions au 12/07/2018

Domaines	Principales actions en cours	Avancement
1. Entité et gouvernance	chantier terminé	100%
2. Organisation "réglementaire"	Recrutement des fonctions réglementaires (<i>ex : audit, risques et conformité, etc.</i>)	75%
3. Contrôles réglementaires clients	Mise en place d'un CRM-KYC	23%
4. Conformité réglementaire à l'égard des clients	Evaluation CNIL par un tiers externe, revues des pratiques commerciales et respect des contraintes réglementaires	41%
5. Gestion financière, prudentielle et reporting	Mise en place outil ALM Mise en place des calculs d'estimation des ratios réglementaires	45%
6. Gestion des risques	Cartographie des risques	25%
7. Systèmes d'information	CRM, SI Finance (Qualiac, Kyriba), SI décisionnel (BAFIR) <i>Projets SI portés avec les équipes métiers</i>	40%
8. Référentiels	Recueil des procédures internes, déclinaison des différentes politiques à diffuser	54%
9. Formation	Evaluation des solutions possibles pour les formations obligatoires	13%

Source : Action Logement, extrait de la présentation à l'ACPR du 12 juillet 2018²⁷

Le point d'étape ACPR-ALS de juillet 2018 fait apparaître que le niveau d'avancement des thématiques oscille entre 13 et 100 %. ALG avait émis l'hypothèse qu'un délai supplémentaire soit sollicité mais cette possibilité n'a volontairement pas été utilisée par ALS « pour garder les équipes en tension ».

²⁷ L'avancement des chantiers a été remis à niveau, en intégrant des actions de plus long terme, depuis le 01 juillet 2018. Il diffère donc des éléments remis à l'ACPR en juin 2018.

L'ACPR a enjoint ALS à mettre en place un dispositif de filtrage et de gel des avoirs pour contribuer à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Fin juillet 2018, l'ACPR a adressé un courrier à ALS rappelant que les exigences prudentielles étaient devenues pleinement applicables depuis fin juin 2018 et qu'en particulier, l'établissement n'était pas en mesure de respecter les exigences en matière de dispositif de filtrage et de gel des avoirs résultant des dispositions législatives et réglementaires.

En effet, suite aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du nouveau système d'information, le déploiement du dispositif de connaissance client (KYC) porté par un Customer Relationship Management (CRM) n'a pas été réalisé à l'issue de la période de mise en conformité prévue par l'ordonnance précitée et ne sera pas finalisé avant plusieurs mois.

En conséquence, ALS a rapidement été mise en place en septembre 2018 une solution transitoire à la gestion de la relation client pour se conformer à ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT), sans attendre la mise en œuvre pérenne et définitive du CRM, pour traiter toutes les nouvelles offres de produits à partir du 1^{er} juillet 2018. Concernant le traitement du stock²⁸ des encours personnes physiques, celui-ci est traité dans le cadre d'un planning discuté avec l'ACPR. Enfin, il est à souligner le caractère anormal de la non-information des administrateurs d'ALG du courrier de l'ACPR, de même que de la solution provisoire et alternative au CRM dont le développement informatique subit des retards.

5.4 LA FONCTION AUDIT ET MAÎTRISE DES RISQUES

5.4.1 Une démarche de maîtrise des risques ralentie par la mise en place des dispositions législatives et réglementaires applicables aux sociétés de financement

L'organisation est en place mais souffre d'un déficit de ressources aussi bien au niveau opérationnel qu'au niveau de la comitologie.

Le mécanisme de supervision de l'ACPR a pesé sur la mise en place de la démarche de maîtrise des risques, ALS devant pleinement se doter du dispositif nécessaire à une gestion et un contrôle suffisant de ses risques par rapport aux obligations réglementaires.

Le premier exercice d'activité d'ALS, 2017, a été consacré largement à la définition des grandes lignes organisationnelles et à l'ouverture de nombreux chantiers, notamment dans les domaines financiers, référentiels métiers et supports, informatiques et ressources humaines. ALS souligne également qu'elle a dû recruter en externe les ressources nécessaires à l'accomplissement de ses obligations réglementaires, les compétences spécialisées n'existant pas disponibles en interne. Cependant, l'ANCOLS observe un déficit en ressources humaines qui n'est toujours pas comblé à la fin de la période transitoire.

L'une des principales missions du dispositif de contrôle interne est de se donner les moyens pour prévenir, mesurer, contrôler et gérer les risques afin de donner à la gouvernance une assurance raisonnable sur la capacité à les maîtriser. À cette fin, le dispositif de maîtrise des risques à mettre en œuvre et piloté par la direction générale a pour objectif de couvrir de manière intégrée et transversale l'ensemble des risques opérationnels auxquels ALS peut être exposé, avec les conditions suivantes :

- se conformer aux exigences réglementaires ;

²⁸ Selon les informations fournies par ALS, le stock des encours personnes physiques représenterait environ 1,6 million de clients concernés par le dispositif de gel des avoirs. ALS évalue le nombre de cas à traiter manuellement à 112 000.

- s'assurer de l'application des instructions et orientations fixées par la direction générale et les organes dirigeants ;
- s'assurer de la fiabilité des états financiers ;
- s'assurer du bon fonctionnement des processus internes.

ALS précise que la comitologie s'est renforcée sur l'exercice 2019 avec la création de la commission crédit nationale et de la commission gestion de bilan. Parallèlement, la fréquence des réunions du comité des risques d'ALS et la commission des nouveaux produits a augmenté.

5.4.2 Organisation du dispositif de maîtrise des risques

Le modèle organisationnel du contrôle interne d'ALS est constitué du contrôle permanent et du contrôle périodique, distincts et indépendants l'un de l'autre, et complémentaires. Il comprend deux fonctions réglementaires opérationnelles : une direction *conformité, risques et contrôle* et une direction *audit interne*.

5.4.2.1 Direction conformité, risques et contrôle

5.4.2.1.1 Organisation

La direction nationale conformité, risques et contrôle (DCRC), rattachée hiérarchiquement au secrétariat général, assure un contrôle permanent. Cette direction est structurée en six pôles : la conformité, le risques de la sécurité des systèmes d'information, les risques opérationnels, les risques crédit, le contrôle permanent et la continuité d'activité et la modélisation des processus-procédures. Chacun des pôles contribue à la réalisation de la mise en œuvre d'un contrôle permanent.

La maille régionale est constituée par des chargés « *risques et contrôle* » basés en DR. Ces derniers interviennent sur l'ensemble des activités des directions régionales (DR) mais également sur l'ensemble des activités des centres de services partagés (CSP) dépendant des DR. Ils ont pour vocation de contribuer à la déclinaison opérationnelle de la stratégie de gestion des risques, au déploiement et à l'amélioration de la démarche de gestion des risques au niveau local.

La fonction de la conformité fait partie intégrante du système de contrôle interne. Elle doit s'assurer du respect à tout moment des dispositions législatives et réglementaires, identifier et évaluer les risques de non-conformité. Elle exerce également les responsabilités spécifiques dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la corruption et la fraude. Enfin, le responsable de la conformité donne un avis écrit sur la conformité des nouveaux produits.

Le responsable de la conformité est autorisé à contacter directement le conseil d'administration, si la situation l'exige. C'est également le cas du gestionnaire des risques, directeur de la DCRC.

L'effectif cible dévolu à la direction conformité, risques et contrôle est de 17,7 ETP affectés à des tâches de surveillance et de contrôle des risques. À la fin de la période transitoire, huit postes sur le contrôle interne et un poste d'analyste crédit n'étaient pas pourvus. Suite à un renforcement au cours de l'année 2019, l'effectif est désormais de 20 postes, pratiquement tous pourvus.

5.4.2.1.2 Les différentes lignes de défense

Le déploiement d'un contrôle interne efficient consiste à bien différencier les responsabilités de trois lignes de défense, en attribuant un rôle clair à chaque intervenant.

La première ligne de défense d'ALS consiste à mener les activités en gérant les risques. Elle est exercée au quotidien par les opérationnels et leur hiérarchie dans le cadre du traitement des opérations en s'appuyant sur

des contrôles intégrés aux procédures opérationnelles et sur des contrôles automatisés dans le traitement des opérations (contrôle dit de premier niveau).

La deuxième ligne de défense consiste à vérifier que les contrôles permanents de premiers niveaux sont correctement réalisés et pertinents par rapport aux objectifs opérationnels liés aux risques et à effectuer des contrôles complémentaires aux contrôles de premier niveau en se fondant sur les résultats de ceux-ci. Cette deuxième ligne de défense est exercée en continu par une fonction indépendante des fonctions opérationnelles : la *direction conformité, risques et contrôle*.

Enfin, la troisième ligne de défense consiste en des contrôles a posteriori dans tous les domaines, résultant soit du plan d'audit, soit d'une demande de la gouvernance. Ce troisième niveau de contrôle est assuré par la *direction de l'audit interne* mais également par les autorités de tutelle ou par les corps de contrôles externes.

5.4.2.2 Direction de l'audit

5.4.2.2.1 Organisation et périmètre d'intervention

La direction de l'audit interne est placée sous la responsabilité hiérarchique de la direction générale d'ALS. L'audit interne est une fonction réglementaire des sociétés de financement dont le rôle est d'effectuer des contrôles périodiques, au sens de l'article 17 de l'arrêté du 3 novembre 2014, fondés sur une évaluation du système de contrôle interne, du management des risques, de la gouvernance et chargés d'émettre des recommandations.

L'audit interne a vocation à intervenir au sein d'ALS, de ses filiales, directes ou indirectes, et de toutes entités répondant au statut réglementaire de Prestation de Service Essentielle Externalisée (PSEE) d'ALS. Cette direction exerce ses fonctions de manière indépendante et le directeur de l'audit interne a un droit d'accès direct au Président de la société ou du comité des risques si besoin.

La direction de l'audit s'est prioritairement consacrée à la mise en place du cadre réglementaire. Si la mise en place de la direction de l'audit a été rapide lors de la création d'ALS, sa structuration interne n'est pas encore aboutie sur plusieurs aspects, notamment en termes de ressources humaines et d'outils. En effet, ce n'est qu'au premier trimestre 2018 que le directeur de l'audit, salarié d'un ex-CIL dans une fonction similaire, a commencé à constituer son équipe par recrutements externes, aucune candidature interne (salariés des ex-CIL) n'ayant été formulée, les auditeurs d'ex-CIL ayant souhaité intégrer la direction conformité, risques et contrôle. Fin juin 2018, cette direction comptait un directeur, trois chefs de mission et quatre auditeurs en poste ou contractualisés pour un dimensionnement cible de l'effectif de dix postes.

Bien que ce dimensionnement ait été fixé en accord avec l'ACPR, il apparaît qu'avec un ratio du nombre d'auditeurs rapporté à l'effectif total de 0,3 %, dont la norme en vigueur dans le secteur des établissements de crédit est comprise entre 0,8 et 1 %, la direction de l'audit interne apparaît sous-dimensionnée a minima de six collaborateurs. Les auditeurs recrutés sont largement issus du monde bancaire et peu familiers des spécificités d'Action logement. Pour les administrateurs du comité d'audit d'ALG, il apparaît que la préoccupation de la direction de l'audit d'ALS est de répondre prioritairement aux exigences réglementaires plutôt qu'à la couverture des risques opérationnels. ALS devra donc être particulièrement vigilante pour former ces nouveaux arrivants aux activités de la société.

5.4.2.2.2 Les audits 2017

En 2017, la direction de l'audit interne n'a réalisé aucun audit malgré l'existence de trois tentatives de fraude évoquées au cours du comité des risques de juillet 2017 : tentative de fraude aux virements, tentative de fraude au Locapass et tentative de fraude aux placements locatifs.

- Concernant la fraude aux virements, diverses mesures ont été prises pour sécuriser les opérations de trésorerie comme par exemple, la sécurisation de l'émission des virements par fax/mail, la mise en place d'une procédure de contre-appel systématique des banques et des fournisseurs, une solution de sécurité dématérialisée par clé Token ad hoc, la sensibilisation des équipes et le rappel des consignes de contrôle interne, la revue des délégations de signature. ALS a également eu recours à un cabinet extérieur pour réaliser un diagnostic du niveau d'exposition d'ALS au risque de détournement de fonds pour un coût HT de 157 k€. Parallèlement les démarches engagées par ALS, dès l'origine de la tentative de fraude, lui ont permis de récupérer plus de 90 % (2,9 millions d'euros) des fonds détournés. Par ailleurs, ALS a mis en cause la responsabilité de la banque à l'origine du virement pour défaut de double contrôle. Cette action a permis à ALS de percevoir une indemnité transactionnelle de 123 378 euros. Enfin, ALS a déposé une plainte contre X et une enquête pénale est en cours. Suite aux nombreux risques identifiés, dans son rapport intermédiaire, par le cabinet extérieur, concernant notamment des déficiences en termes de contrôle interne, ALS a initié un certain nombre de chantiers en vue de faire évoluer son organisation et son environnement de contrôle. À ce titre, ont été entrepris par exemple, des travaux concernant la politique de contrôle des droits d'accès au système d'information et de gestion des conflits d'intérêts. Ils ont débouché sur des contrôles récurrents et mensuels sur l'accès au SI. Ont également été réalisés des rappels sur la nécessaire répartition des tâches et sur la sensibilisation des collaborateurs au risque de faux documents. Diverses mesures concernant la gestion des RIB ont aussi été mises en œuvre.

Les conclusions de l'audit, ont été présentées au comité des risques d'ALS en avril 2018. Le sujet de la tentative de fraude aux virements a été présenté à plusieurs reprises au comité d'audit, au comité de déontologie et au conseil d'administration d'ALG.

- Concernant la tentative de fraudes au Loca-Pass, qui était liée à la production de faux dossiers, l'outil informatique permet désormais d'identifier les demandes multiples et les équipes ont été sensibilisées au risque de fraude et de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.
- Enfin, pour les tentatives de fraudes au placement locatif, un plan d'action a été élaboré mais celui-ci n'a pas encore été mis en œuvre. Cependant, les équipes ont été sensibilisées et un groupe de travail a été constitué pour formaliser des préconisations. Par ailleurs, la direction conformité, risques et contrôle a engagé le déploiement de la base incidents. En outre, un audit interne du processus de placement locatif a été diligenté en 2018 (confer point 3.5.2.2.3 *Les audits 2018*).

Ce sujet a été relaté au niveau d'ALG dans un comité d'audit de mars 2018, dans un comité de déontologie de novembre 2017 et dans un conseil d'administration d'ALG de janvier 2018. En revanche, il eut été utile que l'avis de janvier 2018 du comité de déontologie d'ALG sur les tentatives de fraudes au placement locatif soit suivi d'effet, ce qui n'a pas été le cas. En l'espèce, cet avis recommandait d'élaborer et de diffuser une charte éthique relative au métier du locatif ainsi que d'informer les entreprises et les demandeurs de logements sur les pratiques frauduleuses et sur les risques de corruption.

Le comité des risques d'ALS de juillet 2017 avait souhaité la formalisation d'une politique de lutte contre la fraude affirmant une tolérance zéro vis-à-vis de la fraude mais également le recours à des sanctions et le dépôt de plainte systématique. Une procédure a été adoptée en comité des risques le 22 mars 2019.

Lors du comité des risques de novembre 2017, la direction générale avait également demandé qu'un audit à blanc sur la collecte soit mené rapidement. Celui-ci n'a pas été réalisé.

5.4.2.2.3 Les audits 2018

Deux premières missions, validées par la direction générale puis par le comité des risques d'avril 2018, en anticipation de l'élaboration du premier plan d'audit, ont été programmées sur le deuxième trimestre 2018. Elles ont porté sur le processus de placement locatif et sur le processus paie.

- L'audit sur le processus de placement locatif fait suite à l'identification d'un risque général sur le dispositif en place du fait de la non-couverture par la mise en conformité réglementaire et à l'existence de dénonciations de cas de demandes de paiement contre l'attribution de logements. Un audit a été conduit sur ce sujet dans la DR Île-de-France et un rapport a été produit fin novembre 2018. Les constats sont relativement critiques concernant l'absence de contrôle permettant de s'assurer de l'enregistrement de l'exhaustivité des demandes de logements et un non-respect du délai réglementaire d'enregistrement ainsi que l'absence d'un dispositif de cotation du demandeur. Des recommandations ont été émises sur les différents sujets. Par ailleurs, l'audit a relevé qu'à la suite des cas de suspicions de demandes de paiements contre l'attribution de logements, le plan d'actions comportant des mesures préventives mais également détectives n'avait pas été mis en œuvre par la DR Île-de-France.
- Concernant l'audit du processus paie, celui-ci fait suite à divers constats concernant une fiabilité insuffisante des paiements et des déclarations, une organisation non stabilisée et sous tension, de nombreux chantiers en cours et à venir et une efficacité incertaine de l'application informatique. Néanmoins, l'ANCOLS observe que dans le cadre de leur mission légale, les commissaires aux comptes n'ont relevé aucun fait de nature à introduire des réserves dans l'arrêté des comptes d'ALS. Lors du comité d'audit d'ALG d'avril 2018, les commissaires aux comptes ont alerté sur cette situation préoccupante qui constitue des risques opérationnels, réglementaires et financiers importants, tant pour ALG que pour les entités du groupe dont la paie est prise en charge par ALS. La mission d'audit interne d'ALS, dont l'objectif est de dresser un diagnostic précis de la situation du service dans ses différentes dimensions, a débuté à l'issue de mesures correctives demandées par la direction générale d'ALS. Au premier chef de celles-ci figuraient le renforcement des effectifs du service paie et la sécurisation de ses procédures.

Le rapport d'audit sur le processus paie a été présenté au comité des risques d'ALS de septembre 2018 et communiqué au DRH groupe d'ALG en octobre 2018. Les conclusions de ce rapport pointent des dysfonctionnements au niveau de l'application informatique, de la conduite du projet de déploiement et du contrôle interne jugé insuffisant. Au moment où l'ANCOLS réalisait ses investigations, le plan d'actions n'avait pas encore été examiné par le comité des risques. ALS précise que le projet Hélios a été lancé depuis.

En outre, deux autres missions ont été diligentées pour réaliser un état des lieux des DR Nouvelle Aquitaine et Bretagne. Au moment où l'ANCOLS réalisait la fin de ses investigations, les conclusions de ces audits étaient en cours.

Concernant la communication des conclusions des rapports d'audit à ALG, l'ANCOLS trouve critiquable que le processus ne soit à nouveau pas arrêté par la gouvernance et la direction générale.

5.4.2.2.4 Plan d'audit pour 2019

Un premier plan d'audit a été présenté au comité d'audit du 4 décembre 2018, puis validé par le conseil d'administration du 17 décembre 2018.

Si depuis sa création, la direction de l'audit n'a pas été inactive, son directeur s'est fortement impliqué dans la mise en place du dispositif nécessaire à une gestion et un contrôle des risques pleinement conformes aux obligations réglementaires fixées par le superviseur prudentiel, ce qui confirme que la direction de l'audit s'est mobilisée quasiment exclusivement à cette mission jusqu'à présent.

5.4.2.3 Organisation et fonctionnement de la comitologie

En complément de ces structures opérationnelles, un *comité des risques*, un *comité d'audit et des comptes* et une *commission nouveaux produits* ont été mis en place. En outre, une commission crédit et une commission de gestion de bilan seront mises en œuvre à compter de janvier 2019. Leur composition et leur fonctionnement ont été présentés au conseil d'administration d'ALS de décembre 2018. La commission crédit s'est réunie à douze reprises en 2019.

5.4.2.3.1 Comité des risques

Le comité des risques a pour principale mission d'assurer un suivi de l'efficacité des dispositifs de maîtrise des risques, de contrôle interne, et de conformité réglementaire.

Le comité est notamment chargé de :

- conseiller le conseil d'administration sur la stratégie globale d'ALS en matière de risques,
- suivre les ratios de mesure des risques prudentiels et de suivre la mise en œuvre des plans d'actions correctives mis en place à l'issue du contrôle permanent et des audits.

L'Agence observe que deux membres sur quatre du comité des risques ne sont particulièrement pas assidus aux réunions. Selon les chiffres fournis par ALS, cette situation s'est améliorée entre 2018 et 2019 : sur six comités réunis au premier semestre 2019, quatre se sont tenus avec un taux de présence de 100 %, un avec trois membres sur quatre, un avec seulement deux membres sur quatre.

Par ailleurs, pour répondre à une volonté de la direction générale d'ALS de contribuer à accroître la visibilité des administrateurs du comité des risques sur les activités opérationnelles, la mise en place d'un cycle d'écoute du management a été décidée au comité des risques de décembre 2017. Ce dispositif a pour objectif de présenter les différents métiers d'ALS au comité des risques. En l'espèce, un manager intervient à chaque comité des risques pour présenter sa direction ou son service au travers de sept thèmes : environnement légal et réglementaire, pilotage, ressources humaines, environnement informatique, contrôle interne, activités de contrôle et synthèse. Au préalable de cette intervention, une fiche de présentation synthétique de la direction ou du service est rédigée avec l'appui de la direction de l'audit. Depuis la mise en place de ce dispositif, ont été réalisées deux interventions par le directeur de l'Animation Réseau et Relations aux Territoires, une présentation du projet CRM et une présentation des CSP prêts et aides ont également été effectuées. Cette dernière présentation a été l'occasion de pointer une forte dégradation de la productivité des CSP en raison notamment des insuffisances du système d'information mais également d'une précarité de l'organisation des CSP en raison d'un taux de CDD élevé (28 %) et d'un fort absentéisme.

5.4.2.3.2 Comité d'audit et des comptes

Le comité d'audit et des comptes a pour mission essentielle de procéder à l'examen des comptes sociaux et de s'assurer que le processus de production de l'information comptable et financière répond aux exigences réglementaires ainsi qu'aux normes comptables du groupe. Il suit les travaux des commissaires aux comptes et prend connaissance des rapports du contrôle permanent et de l'audit interne. L'Agence observe qu'un poste sur les quatre prévus n'est pas pourvu.

5.4.2.3.3 Commission nouveaux produits

La *commission nouveaux produits* s'assure préalablement à la création de tout nouveau produit ou au lancement de toute nouvelle activité que les risques générés sont correctement analysés, mesurés et maîtrisés.

In fine, elle donne un avis formalisé sur la conformité des nouveaux produits avant délibération du conseil d'administration d'ALG sur un projet de directive.

5.4.3 Outils de maîtrise des risques

Les travaux de rationalisation de l'organisation des processus et les outils qui les portent doivent être amplifiés.

Les instruments permettant une bonne gestion des risques sont insuffisamment aboutis ou robustes. Certes, des outils ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration en vue de préciser le contrôle interne propre à chaque processus, mais d'une manière générale, des progrès doivent être réalisés sur un certain nombre de points.

Les travaux restant à accomplir ne doivent pas pour autant masquer les actions déjà menées dont certaines d'entre elles sont présentées ci-après à titre illustratif :

- une charte du contrôle permanent, validée par le comité des risques d'avril 2018, fixe les règles en matière d'organisation, de responsabilité et de périmètre d'intervention des différents acteurs du contrôle interne et édicte le principe selon lequel les fonctions de contrôle opèrent de manière indépendante. Cette charte s'applique à l'ensemble des activités d'ALS, y compris celles réalisées dans le cadre des prestations externalisées ;
- une charte de la conformité, validée par le comité des risques et par le conseil d'administration d'avril 2018, fixe l'organisation, les missions et les responsabilités du pôle conformité. Un de ses principaux rôles étant de contribuer à préserver ALS du risque de non-conformité. Ce dernier étant défini, par l'arrêté du 3 novembre 2014 pris par le ministre des finances et des comptes publics, comme étant « *le risque de sanction judiciaire, administrative ou disciplinaire, de perte financière significative ou d'atteinte à la réputation, qui naît du non-respect de dispositions propres aux activités bancaires et financières, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, nationale ou européenne directement applicables, ou qu'il s'agisse de normes professionnelles et déontologiques, ou d'instructions des dirigeants effectifs prises notamment en application des orientations de l'organe de surveillance.* » ;
- une charte d'audit interne, validée par le comité des risques de décembre 2017 et présentée au conseil d'administration de février 2018. Cette charte décrit les missions, la finalité, les pouvoirs, les responsabilités et l'organisation de la fonction ainsi que les règles générales applicables au contrôle périodique. Elle est établie par référence aux normes professionnelles en vigueur. Le plan d'audit annuel est pré-validé par la direction générale puis approuvé par le comité des risques. Cette charte a été actualisée pour la seconde fois en septembre 2018 ;
- un référentiel d'audit, finalisé en septembre 2018 ;
- un logiciel dédié aux activités d'audit a été acquis en 2019, un outil de gestion des risques est en cours d'acquisition au niveau du groupe ;
- le déploiement en juillet 2018 de l'ensemble des applications financières et la réalisation des premiers reportings réglementaires, ainsi que la tenue d'une comptabilité bancaire et une double consolidation. ALS précise que le seul écueil réside dans la production des états réglementaires sur l'arrêté des comptes du trimestre précédent en raison de l'absence d'un SI unifié. ALS indique également respecter les seuils réglementaires, hormis les grands risques sur les contreparties bancaires ;
- une cartographie des risques majeurs qui a permis d'identifier 95 risques qui ont été déclinés en 20 catégories avec une concentration autour du risque lié au système d'information ;

- les cartographies des risques opérationnels inhérents à l'ensemble des activités d'ALS sont en cours d'élaboration en collaboration avec les métiers. Elles ont été basées sur une approche par processus ;
- le référentiel des procédures est en cours de construction, avec un taux de 35 % de procédures en cours de validation ou diffusées au 30 juin 2018. ALS précise avoir rédigé depuis début 2019, avec l'aide d'un prestataire extérieur, 132 procédures prioritaires sur 238 procédures identifiées. ALS s'est fixée la fin de l'année 2019 pour finaliser la rédaction de l'ensemble des procédures ;
- un dispositif de délégations et de subdélégations de signatures, approuvé par le conseil d'administration de décembre 2017, est organisé autour de collèges de délégataires dont les membres peuvent engager des dépenses sous certaines conditions. Les actes pouvant être établis en vertu de ces délégations sont clairement délimités et un plafond d'engagement est défini. Ce dispositif, mis en place en janvier 2018, fait suite à des mesures transitoires adoptées par le conseil d'administration de février 2017 dans l'attente d'une organisation définitive. S'agissant du dispositif de délégations de pouvoir, celui-ci est toujours en cours ;
- une acculturation des membres du conseil d'administration et des dirigeants effectifs aux nouvelles obligations d'ALS mais également des collaborateurs contre le blanchiment et le financement du terrorisme ;
- la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer la continuité d'activité, en cours d'élaboration. L'architecture SI ne permettant pas d'assurer cette continuité, elle est intégrée dans le développement de toute nouvelle application ;
- tout comme les membres du conseil d'administration et les dirigeants effectifs, chacune des personnes responsables des fonctions clés du contrôle interne doit se conformer à une revue de son honorabilité, de son expérience et de sa compétence et faire l'objet d'un agrément auprès de l'ACPR lors de sa nomination ou de son renouvellement. Tous les dossiers d'agréments des administrateurs et des dirigeants effectifs ont été déposés auprès de l'ACPR.

La mise en place du dispositif de gestion et de contrôle des risques a été rendue particulièrement délicate par la contrainte de calendrier définie par l'ordonnance. À l'échéance de juin 2018, les principales zones de non-conformité sont notamment liées au chantier de transformation du système d'information. Malgré les efforts déjà réalisés, ALS doit poursuivre et accélérer le déploiement de sa démarche de maîtrise des risques, afin de se doter pleinement du dispositif nécessaire à une gestion et un contrôle suffisant de ses risques, notamment par rapport aux exigences réglementaires.

Par ailleurs, ALS précise que depuis le début de l'année 2019, plusieurs chantiers ont avancé. En l'espèce, ALS indique que les chantiers prioritaires en termes de gouvernance ont été achevés (séparation du CNR en deux instances distinctes). Les problématiques organisationnelles imposées par les textes réglementaires ont également été satisfaites hormis le recrutement d'un directeur de l'Audit suite au départ de l'ancien directeur. Concernant les « contrôles réglementaires clients », un plan de remédiation du stock de clients est en cours avec une échéance au 31 octobre 2019. Les actions liées à la conformité des pratiques commerciales se mettent également progressivement en place, un dernier sujet relatif au respect de la réglementation sur le démarchage bancaire et financier restant à traiter. Les actions nécessaires à la maîtrise des risques (outil de notation des bailleurs sociaux, cartographies des risques opérationnels, identification des personnes ayant une incidence sur le risque d'ALS, processus de collecte des incidents et risques opérationnels, contrôle du portefeuille des impayés des bailleurs sociaux) sont réalisées ou en cours.

Les chantiers en cours doivent être rapidement menés à terme afin que la fonction soit pleinement opérationnelle.

5.5 LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR ALS POUR DEPLOYER UN NOUVEL SI

ALS dispose de la direction des systèmes d'information. Construite sur la base des anciennes directions des SI des ex-CIL mais également sur la base des travaux du chantier de préfiguration, la direction a disposé d'un directeur à partir de novembre 2017, auparavant le directeur général délégué assurait la fonction de DSI.

La direction des systèmes d'information est largement dimensionnée. Elle comprend environ 120 collaborateurs, 90 % étant situés en région parisienne. 25 % d'entre eux travaillent sur la maîtrise d'ouvrage ; les autres, sur la maîtrise d'œuvre.

Depuis l'annonce de la réforme, le chantier SI a fait l'objet d'un groupe de travail afin d'identifier et de choisir le dispositif de gestion des SI le plus performant pour un groupe de plus de 3 000 collaborateurs. Initialement, avant le 1^{er} janvier 2017, chaque collecteur disposait de son propre système d'information, six d'entre eux avaient un système propriétaire, les autres avaient fait appel à des éditeurs du marché (Xymox, aujourd'hui Pepperbox, et GFI) qui leur fournissaient un progiciel de gestion intégré. Cette différence d'outil entraînait également des différences dans l'organisation et les moyens mis en œuvre dans les directions des systèmes d'information.

Les contrôles des ex-CIL avaient mis en évidence, suite aux regroupements de 2010-2011, que les migrations des SI préexistants avaient engendré des défaillances en termes de fiabilisation, d'exhaustivité, et d'intégrité des données. À fin 2016, les données des ex-CIL n'étaient pas toutes correctement fiabilisées dans les outils utilisés.

Le chantier SI avait alors conduit à la tentative de faire un SI unifié à partir d'un SI propriétaire, celui de Solendi, ce choix ayant été orienté par un souci de gain de temps. Or ce choix ne permettait pas d'assurer la complète couverture des métiers, notamment par l'absence de certains modules, telle que la gestion des dossiers de financements à personnes morales, et de certaines fonctionnalités, comme le paiement par virement, et ne pouvait techniquement pas permettre de tenir la charge : augmentation significative des utilisateurs et du volume de dossiers à gérer.

Au 1^{er} janvier 2017, la création d'ALS nécessite de disposer d'un outil unique pour chaque métier exercé par le réseau Action Logement (excepté pour les bailleurs sous gouvernance AL) : collecte, aides aux personnes physiques, aides aux personnes morales, et le volet comptable et financier inhérent à toute entreprise. À noter, également, que chacune de ses grandes lignes métier est constituée de multiples produits avec un traitement comptable spécifique à chaque produit. Il est rappelé également qu'Action Logement Services doit respecter le règlement comptable de l'ANC n° 2017-02 du 5 juillet applicable au 31 décembre 2017, imposant également une consolidation de ses comptes, et doit également établir des comptes annuels sur cinq fonds (fonds Peec, fonds Pseec, fonds Peaec, fonds de garantie, fonds de fonctionnement), et respecter les dispositions induites par le statut de société de financement, à savoir mettre en place un CRM et une Gestion Electronique des Documents (GED) et modifier les processus et obligations en vigueur jusqu'alors.

5.5.1 L'information tardive du CA d'ALG

Le conseil d'administration d'ALG de juin 2017 a eu pour la première fois un retour sur le chantier SI d'ALS. Le secrétaire général a présenté ce dossier rappelant que le SI d'ALS était composé des 20 SI des CIL et du SI de l'UESL (la direction SI était jusqu'en novembre 2017, date d'arrivée du DSI, pilotée par le directeur général délégué d'ALS). Le chantier SI doit, en plus de la mission de construire le nouvel outil, permettre d'assurer la maintenance et l'évolution réglementaire des anciens systèmes d'information, toujours en cours d'utilisation par l'ensemble des collaborateurs.

Lors de ce conseil d'administration, il a été décidé de constituer un groupe de travail de deux administrateurs d'ALG et d'un sachant opérationnel afin d'aider le conseil à comprendre la situation et les enjeux, afin d'être à même d'arbitrer. Cette décision a été motivée par le fait que les enjeux informatiques sont stratégiques dans les métiers d'Action Logement et pour la structuration du groupe, et impactent nécessairement les métiers et également le budget, notamment compte tenu du maintien des anciens SI dans l'attente du déploiement complet du nouvel SI.

La réflexion menée par des administrateurs d'ALG sur le chantier SI a fait l'objet d'un rapport présenté au CA d'ALG de janvier 2018. Cette réflexion ne saurait se substituer à un audit du projet SI, qu'ALG n'a en l'occurrence pas réalisé. Durant l'étude, un directeur des systèmes d'information a rejoint ALS en novembre 2017.

Les premières actions menées par le nouveau DSI recouvrent la réorganisation de la direction, la construction d'une logique *projets*, et une séparation entre la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage.

5.5.2 Les contraintes influant le projet de transformation du SI

L'organisation actuelle d'ALS dont le déploiement, toujours en cours, des centres de services partagés industrialisant les processus cœur de métier, détermine radicalement l'organisation du poste de travail des collaborateurs. En effet, dans l'attente du nouveau SI, les collaborateurs doivent avoir accès à l'ensemble des anciens systèmes d'information des ex-CIL pour traiter leurs dossiers. Par exemple, dans le cas d'une demande de logement, les collaborateurs doivent se connecter aux anciens SI (des ex-CIL) afin, d'une part, d'identifier les demandes de logement et, d'autre part, d'identifier l'offre de logements.

Le départ de certains « sachants » rompt une partie de la connaissance des SI existants (dont la documentation n'avait pas nécessairement été réalisée). Les modifications de sites géographiques, (déménagements, regroupements) entraînent également la mobilisation des équipes de la DSI afin de pourvoir chaque poste de travail des équipements et outils nécessaires (réseau, téléphonie, messagerie...) à la réalisation des travaux par les collaborateurs.

À mi-2017, il était estimé que le chantier SI pourrait être finalisé à fin 2019, à fin 2018, soit un an plus tard, le planning présenté par la DSI affiche désormais une trajectoire finalisée début 2021, trajectoire incluant le décommissionnement des anciens SI. Ce décalage dans le temps est principalement lié aux migrations des encours PP et PM qui s'étalent sur une période de 2 ans, puisqu'elles ne sont pas réalisées en même temps (un ancien SI d'un CIL est migré en deux temps : d'abord les encours PP puis les encours PM).

Ce fort décalage de planning, ne serait-ce que pour les migrations, est également constaté pour les autres projets SI :

- le projet SI Finances supporte également un retard de 6 mois, son déploiement initialement prévu en février 2018 s'est poursuivi jusqu'à l'été 2018 ;
- les processus locatifs devaient disposer d'un outil avant septembre 2018 ; à fin 2018, le projet s'initialisant seulement, son achèvement est prévu à fin 2019 ;
- les migrations des encours PP : elles devraient s'achever fin 2019, pour l'instant l'interrogation des anciennes bases pour gérer les encours est nécessaire (un décalage des migrations est envisagé : 3^e trimestre 2020) ;
- les migrations des encours PM : elles devraient s'achever fin 2020, un décalage des migrations jusqu'à mi-2021 est envisagé.
- le déploiement de l'outil de gestion des prêts « PM » devait aboutir mi-2019.

À fin 2018, l'Agence constate que l'arrivée du nouveau DSI a permis une réorganisation de la direction des systèmes d'information, la mise en place de processus de production de la DSI, la gestion par priorisation des projets avec la mise en place d'un comité de priorisation depuis avril 2018, et la décomposition des dépenses. Celles-ci sont traduites en dépenses de fonctionnement courantes « run », les dépenses induites par la réforme « transformation », et les dépenses de « convergence ». Chaque projet a été analysé suivant la nature du projet, son caractère récurrent ou induit par la réforme. Les premiers travaux du nouveau directeur ont été présentés au CODIR Groupe en mai 2018, au cours duquel il a été préconisé l'établissement d'un document d'engagement détaillé comportant le portefeuille de projets, les objectifs, les moyens humains et budgets associés ainsi que les délais pour lesquels s'engagent ensemble les métiers et la DSI.

Le retard pris dans le lancement de la démarche d'unification des SI ne peut être rattrapé. Un suivi et un encadrement strict des projets du SI s'imposent impérativement afin de tenir le nouveau planning.

Malgré les travaux réalisés en 2018, des améliorations restent à mener. La gestion des projets en jours/homme permettrait de mieux appréhender les risques de dérive, en permettant la planification des actions, la détermination d'une date prévisionnelle de fin de projet, l'organisation de la charge de travail et l'estimation du budget du projet.

Aussi, en l'absence d'éléments précis de quantification des projets à mener par la DSI au nombre de plus de 80, il persiste encore un risque fort de décalage de réalisation, et de surconsommation du budget. Le budget de l'année 2017 a ainsi connu un surcoût de 2,9 M€ liés au maintien des ressources externes via le recours aux intérimaires et aux contrats en régie de sociétés informatiques de type SSII. Le non-parallélisme des projets, notamment de migrations, en est principalement la cause avancée par le DSI. Aussi, si d'autres décalages de projet devaient intervenir sur la période de la convention quinquennale, cela remettrait en cause la réduction de 11 M€ du budget affichée en septembre 2018. Action Logement doit s'assurer que les moyens idoines de gestion de projet sont mis en œuvre afin d'éviter tout risque de décalage de projets SI qui risquerait d'augmenter le budget SI.

En juillet 2018, lors de la présentation de l'avancement des feuilles de route des filiales, le comité stratégique d'ALG ainsi que son conseil d'administration ont acté les retards sur les chantiers SI qui impactent la production des services (distribution des aides). Cependant aucune action n'a été préconisée par le conseil d'administration, seul le comité stratégique d'ALG souhaitant que « *les ressources nécessaires soient engagées pour finaliser ces chantiers majeurs.* »

Lors du comité financier de septembre 2018, le contrôle de gestion et la DSI ont présenté conjointement le suivi des consommations budgétaires de la DSI, ce suivi est décomposé en deux : un pour le périmètre ALS, l'autre pour le périmètre ex-CIL. La situation à fin mai présente une surconsommation des effectifs (budget proratisé consommé à 184 %), les autres postes du budget SI atteignent environ 70 % du budget proratisé à fin mai 2018. Cette surconsommation s'explique par le maintien des « hommes » sur les projets qui se décalent dans le temps et qui ne se juxtaposent pas. Le processus budgétaire prévoit une baisse des dépenses de 16 % sur 4 ans et de baisse de 5,3 % dès 2019.

5.5.3 Des risques liés au SI à maîtriser

Une trajectoire des projets SI a été décrite présentant le calendrier prévisionnel des projets informatiques, une roadmap « produits » concernant le CRM a également été communiquée dans le support de présentation réalisée en vue des réunions avec l'ACPR. Ce CRM est l'outil cible de gestion des dossiers clients dont la date prévisionnelle de déploiement généralisé est programmé en juillet 2019 pour les nouveaux clients.

Cependant, l'Agence estime qu'il existe un risque fort d'inadéquation du SI avec la stratégie de la structure et les besoins des utilisateurs en l'absence de schéma directeur informatique global et de roadmap stratégique. En effet, l'évolution des métiers n'étant pas encore stabilisée, rien ne permet d'assurer que les choix SI effectués à ce jour répondent aux évolutions des métiers du groupe Action Logement. Par exemple, la digitalisation du traitement des dossiers, la participation aux nouveaux dispositifs lancés par les pouvoirs publics tels que le programme « Action Cœur de ville » sont des opérations complexes à gérer dont la roadmap fournie à l'Agence ne permet pas d'en assurer la couverture totale par le futur SI.

Enfin, le risque en matière de sécurité du SI n'a pas été évalué par l'Agence, les moyens mis en place pour atténuer ce risque étant en cours de déploiement lors du contrôle. Des procédures ont été rédigées, une sensibilisation des collaborateurs a été lancée, et la politique de sécurité informatique a été décrite. Un responsable de la sécurité informatique a été recruté, son rattachement hiérarchique au directeur de la conformité, des risques et du contrôle permanent permet une indépendance de ses travaux et actions qui devrait permettre un contrôle pertinent de la sécurité des systèmes d'information.

6. L'OBJECTIF DE REDUCTION DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT

6.1 UN CADRE GLOBAL DEFINI PAR LA CONVENTION QUINQUENNALE

La réduction significative et durable des frais de fonctionnement du réseau Action Logement est 'un des objectifs importants de la réforme Action Logement, afin d'engendrer des économies à l'échelle du groupe.

La convention quinquennale 2018-2022, signée en janvier 2018, fixe un objectif global de réduction des frais de fonctionnement des entités d'Action Logement de 10 % en euros constants sur la durée de la convention, soit 48 millions d'euros.

Cette convention quinquennale 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* ».

Les dépenses de fonctionnement du groupe sont arrêtées en 2017, année de référence pour l'appréciation de cet objectif, à 320,2 millions d'euros. Le plafond élevé de 2018 (342 M€) et 2019 (324 M€) s'explique par la possibilité d'un effet de cloche avec une augmentation provisoire des frais de fonctionnement en début de période, pour tenir notamment compte des coûts induits par la réforme.

6.2 UNE REFLEXION SUR LA RATIONALISATION DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT CONDUITE PAR ALS EN 2017

ALS est la seule structure du groupe 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 à hauteur de 21,7 millions d'euros au titre de l'exercice 2017. Il résulte 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.

Au moment où l'ANCOLS réalisait sa mission, les hypothèses de rationalisation des frais de fonctionnement sont apparues peu développées et n'avaient pas encore été arbitrées par ALG. Les réflexions de rationalisation des frais de fonctionnement d'ALS engagées sont trop théoriques et insuffisamment déclinées d'un point de vue opérationnel.

En 2017, ALS, qui pèse pour environ 86 % dans les coûts globaux des frais de fonctionnement du groupe Action Logement, a engagé une réflexion sur l'optimisation de ses coûts de gestion. Un cabinet extérieur a été missionné pour accompagner cette démarche qui a abouti à la présentation des évolutions et des voies de rationalisation envisagées lors du conseil d'administration d'ALS de juin 2018. Il est à noter que les postulats sur la base desquels ces travaux reposent n'ont pas été arbitrés par ALG.

En effet, dans ce document de présentation, il est indiqué que la réflexion engagée au sein d'ALS sur l'optimisation de ses coûts de gestion est, en grande partie, dépendante du calendrier de déploiement des projets du système d'information et donc des arbitrages qui conduiront à leur priorisation. Par ailleurs, il est également indiqué que les travaux sur les principaux postes d'économies sont en cours, voire ont à peine débutés pour certains d'entre eux, et que les avancées de l'ensemble des travaux permettront la définition d'une trajectoire qui sera partagée avant d'envisager ses modalités de déploiement. Sur la base de cette première approche, ALS envisage un objectif global de réduction de ses frais de fonctionnement de 43 millions d'euros pour les cinq années 2018 à 2022, selon la déclinaison suivante :

Sur la période 2018-2022	Économies globales attendues (en M€)
Frais de personnel	6 à 8
Frais informatiques	22 à 24
Moyens généraux et immobilier	5 à 7
Autres frais	4 à 6
Total	37 à 45

Source : traitements ANCOLS, d'après les éléments communiqués au conseil d'administration d'ALS de juin 2018.

Hormis pour les frais informatiques, aucun autre document communiqué à l'ANCOLS ne contient des objectifs explicites et chiffrés, attestant d'une réduction significative et durable des frais de fonctionnement du groupe Action Logement dont le montant cible est plafonné à 288 millions d'euros en 2022, soit une économie annuelle de 32,2 millions d'euros par rapport à l'année de référence 2017 (320,2 millions d'euros).

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.

Le projet de réduction des coûts de gestion d'ALS présenté au conseil d'administration en juin 2018, anticipe une baisse de 6 à 8 millions d'euros du montant de ses frais de personnel entre 2018 et 2022.

Fin 2018, ALS fait état d'un nouvel état des lieux de l'ensemble des activités, des processus et des services, qui a permis d'identifier de nouvelles pistes d'optimisation voire, de confirmer certaines orientations précédemment envisagées. ALS précise que cette démarche a été réalisée en concertation avec ALG et qu'un second PMT a été présenté aux instances début 2019. Par ailleurs, ALS précise que la DRH groupe, salariée d'ALG, a la charge du pilotage des moyens humains en raison des impacts forts sur les collaborateurs des projets de transformation d'ALS.

La maîtrise de la masse salariale nécessite une réduction des ressources externes (CDD et intérimaires) et de les limiter à 18 %, puis 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 et enfin par la promotion de « passerelles » au sein d'Action Logement avec les principales filiales immobilières d'ALS.

Au-delà des départs naturels attendus, les hypothèses retenues par ALS ne seront pas suffisantes pour maîtriser la masse salariale si elles ne s'accompagnent pas d'une adaptation des effectifs aux nouvelles activités et d'une mesure de la 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 à hauteur 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.

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. ALS précise que deux mesures significatives ont été mises en place en 2019 : le contrat de mobilité volontaire externe avec plus de 400 départs programmés, et la diminution progressive du nombre de CDD (près de 400). La baisse subséquente des frais de personnels correspondante n'est pas précisée par ALS, qui considère que ces mesures permettront de respecter le cadre fixé par la convention quinquennale.

Le décalage dans le temps des surcoûts 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 s'appuie sur 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 apparaître 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.

Comme le montre l'expérience d'autres organismes, la refonte des systèmes d'information se déroule rarement dans le respect des délais et budgets impartis et les gains attendus ne se matérialisent pas souvent dans les proportions prévues. À ce titre, lors du conseil d'administration d'ALS de juin 2018, le directeur des systèmes d'information indique « *que le maintien des systèmes d'information existants va se prolonger pendant la durée nécessaire pour réaliser les migrations et qu'il est à ce stade difficile d'identifier une date certaine qui serait applicable à la mise en œuvre du système d'information unique.* »

La lourdeur des chantiers informatiques à mener constitue un facteur de risque susceptible de compromettre la réalisation des économies attendues d'ici 2022. ALS précise que la poursuite des chantiers SI menés en 2017 et 2018 n'offrait que très peu de leviers pour assurer une fin des travaux à l'horizon 2021 et que par conséquent, une nouvelle orientation portée par un nouveau DSI Groupe a été engagé dès 2019 et a permis de construire une feuille de route compatible avec un atterrissage pour 2021, pour la constitution d'un SI unique. Aucun chiffrage permettant de mesurer l'impact financier du décalage n'est fourni par ALS.

6.3 PREVISIONS D'ATERRISSAGE 2018

Au moment où l'ANCOLS finalisait ses investigations les prévisions 2018 identifient un probable dépassement du plafond annuel des frais de fonctionnement autorisé par la convention quinquennale 2018-2022.

La prévision d'atterrissage à mi année des frais de fonctionnement d'ALS de 2018 enregistre une hausse de 4,6 millions d'euros (1,6 %) par rapport au budget initial (287,2 M€). La cause principale de ce constat est liée à un accroissement sensible de la masse salariale.

Les principales variations entre le budget initial et les prévisions d'atterrissage concernent une hausse de 11,3 millions d'euros de la masse salariale et de 6,3 millions d'euros en ce qui concerne la location des locaux, partiellement compensée par une baisse de 10,6 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.

Une nouvelle actualisation de la prévision, présentée au comité d'audit d'ALG de novembre 2018, confirme et accentue le dérapage de la masse salariale d'ALS (budget initial de 178,8 M€ réévalué à 192,5 M€, soit un accroissement supplémentaire de 2,4 M€). ALS indique qu'en définitive les nouveaux accords sociaux impactent à la hausse de 13,4 M€ en 2018 le montant des provisions sociales (nouvel accord d'intéressement et abondement, acquisition des congés et ARTT, maintien en régie des personnels informatiques et intérimaires).

Les différents éléments de la politique RH (accord d'entreprise, encadrement des rémunérations, conditions de départ des dirigeants) sont développés dans le rapport d'ALG.

► Locaux

Le dépassement budgétaire sur les frais relatifs aux 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 au réel plus de 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 les années suivantes. À ce titre, pour compenser ce décalage, ALS indique avoir comptabilisé une provision de transformation SI pour un montant de 10 millions d'euros.

ALS a mentionné que le chiffre définitif de 339,5 M€ pour l'ensemble du périmètre des charges de fonctionnement 2018 retenues dans le cadre de la convention quinquennale (dont 321,9 M€ pour ALS pris isolément) est inférieure au seuil de 342 M€. L'Agence relève que ce chiffre ne correspond pas à celui fourni par ALG (341,1 M€).

7. L'ACTIVITE DE SOCIETE DE FINANCEMENT

7.1 LA COLLECTE

Selon l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016, ALS a parmi ses missions celle d'assurer la collecte de la participation à l'effort de construction.

7.1.1 Organisation de la collecte

7.1.1.1 Collecte 2017

La collecte 2017 a été réalisée dans un outil unique décentralisé sur un site unique par délégation régionale (13 DR) aussi bien pour les équipes métiers « relations entreprises » que pour les équipes supports comptables et financières. Seul le traitement de la PEAEC a été centralisé en Île-de-France.

La gestion de la collecte 2017 s'est effectuée avec des procédures unifiées entre les différents métiers. Une fiche de procédure « traiter la collecte » datée du 7/11/2017 décrit la démarche à suivre pour router les bulletins de versement aux entreprises, réceptionner et saisir les bulletins de versement, enregistrer comptablement la collecte et envoyer les reçus libératoires. Cette fiche est complétée par des notes d'instruction et modes d'emploi décrivant par exemple les instructions de travail pour valider la saisie des bulletins de versement, pour corriger les bulletins de versements en anomalie ou bien encore pour numériser les bulletins de versement. Différents points de contrôles et leurs modalités sont également identifiables dans chacune de ces fiches. L'édition et le routage des reçus libératoires sont quant à eux réalisés par un prestataire extérieur pour lequel un appel d'offre a été réalisé en 2017. Le contrat avec ce prestataire n'ayant pas été fourni à l'Agence, il n'a pas été possible de vérifier que celui-ci comportait une clause de destruction des fichiers après édition des reçus libératoire ainsi qu'une garantie contre un usage abusif des maquettes. Cependant, interrogé à ce sujet, ALS considère que les règles de sécurisation de la donnée attendue par le prestataire ont été rappelées lors du récent appel d'offre et que le prestataire retenu est un professionnel spécialisé dans l'utilisation, la sécurisation et l'archivage de la donnée. En conséquence, il n'a pas semblé nécessaire à ALS de rédiger une procédure au niveau de ce processus.

7.1.1.2 Collecte 2018

Pour plus d'efficacité, ALS a réorganisé et centralisé sa collecte en 2018. Tout d'abord, par la dématérialisation des bordereaux de versement en mettant en place un extranet-entreprise. Il est également prévu la mise en place d'une Hotline centralisée (n° unique) pour accompagner les entreprises dans leur démarche. Tous les encaissements seront centralisés en Île-de-France, la gestion de la collecte et le traitement des chèques seront externalisés auprès d'un nouveau partenaire, La Banque Postale, afin de sécuriser la remise en banque et raccourcir les délais et les circuits. Les deux modes de règlement, chèques et virements, sont maintenus. En revanche, le mode de paiement par prélèvement a été reporté pour la campagne de collecte 2019, compte tenu de la difficulté de mise en place des mandats de gestion dans un délai trop contraint.

L'évolution des modes de paiement (télépaiement, prélèvement) est un chantier qu'ALS compte engager à partir de la fin de l'année 2019.

Cette nouvelle organisation et ses évolutions à venir, dont le télépaiement, auront des impacts sur les métiers. Ainsi, ALS estime une baisse de 47 % (environ 145 personnes) en 2 ans du nombre de collaborateurs dédiés à la relation entreprise et une évolution de leur métier vers un rôle de conseil auprès des entreprises et de relance de prospects.

7.1.1.3 Perspectives

La déclaration et le versement de la PEEC sont pilotés par ALS au travers d'une campagne de collecte qui démarre en septembre n+1 au titre de l'année n. Sur la base d'une procédure déclarative, les entreprises assujetties à la PEEC ont jusqu'au mois de décembre n+1 pour verser leur contribution. ALS envisage d'étaler sur toute l'année le versement de la collecte afin d'une part, de répondre à une demande des entreprises et d'autre part, pour permettre une réduction des coûts de fonctionnement en limitant le recours à des contrats à durée déterminée rendu nécessaire par la charge de travail importante que représente le traitement de la collecte sur une période très courte, actuellement 90 collaborateurs sont mobilisés sur un mois et demi.

7.1.2 Évolution entre 2015 et 2017

En millions d'euros	2015	2016	2017
Total collecte²⁹	1 723	1 749	1 783

Source : rapport de gestion 2017 d'ALS.

La collecte de l'exercice 2017 s'est élevée à 1,78 milliard d'euros dont 1,44 milliard d'euros (82 %) sous forme de subventions et 336 millions d'euros sous forme de prêts remboursables à 20 ans. La part de la PEEC collectée sous forme de prêt reste inférieure au seuil de 20 % de la collecte globale.

La gestion unique de la collecte 2017 par ALS a permis aux entreprises multisites de centraliser leur versement sur le lieu de leur siège social et de réduire de 7,9 % le nombre de versements réceptionnés, sans toutefois affecter le montant des versements qui a progressé de 1,6 % entre 2016 et 2017. Les versements par chèque ont représenté 55 % en nombre mais 30 % en montant contre 45 % en nombre et 70 % en montant pour les virements. Le nombre de virements et leur montant progressent chaque année au détriment des chèques.

7.1.3 Coût de la collecte

Comme souligné précédemment, l'un des buts de la réforme AL est de mutualiser la collecte pour renforcer l'efficacité de l'utilisation des fonds. À ce titre, la centralisation de la collecte par un collecteur unique (ALS) doit mettre fin à une concurrence inutile et coûteuse entre collecteurs sur un même territoire pour bénéficier des versements des entreprises assujetties. Par ailleurs, en dépit de l'instauration des droits dits « ouverts », la collecte par les ex-CIL était susceptible de conduire à une iniquité dans la distribution des emplois de la PEEC, selon le poids de l'entreprise à laquelle appartenait le salarié. La centralisation de la collecte doit également permettre d'éviter des frais superflus de collecte et de démarchage et ainsi contribuer à la baisse des frais de fonctionnement.

La loi Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) relève le seuil de 20 à 50 salariés pour l'assujettissement des entreprises à la PEEC. Cette loi, aura comme répercussion immédiate une perte de ressources estimée par ALS à 270 millions d'euros par an. Comme prévu à l'article 2 de la convention quinquennale 2018-2022, « en cas de variation substantielle des emplois ou des ressources modifiant la soutenabilité ou l'équilibre financier de la présente convention », Action Logement et l'État ont signé en mai 2018 un avenant à cette convention prévoyant une compensation fiscale afin de limiter l'impact financier de cette mesure. Pendant la durée de la convention quinquennale, le remplacement de la perte des ressources doit se faire par l'affectation d'une taxe fiscale sur les assurances. La mise en application de cette mesure serait probablement à partir de la collecte 2020, compte tenu du retard sur le calendrier de la loi PACTE.

²⁹ Les données chiffrées mentionnées dans le rapport annuel statistique et financier (RASf) publié par l'ANCOLS en 2018 déduisent les remboursements de prêts aux entreprises (collecte nette). Les remboursements de prêts se sont élevés à 169 millions d'euros en 2016 et à 165 millions d'euros en 2017.

Enfin, l'application de cette loi devrait avoir des effets bénéfiques sur les coûts de fonctionnement du groupe Action logement. En effet, les PME de moins de 50 personnes réalisent 47 % du nombre des versements et ces entreprises sont très utilisatrices du mode de versement par chèque.

Le processus de centralisation de la collecte est en cours de réalisation. À ce stade, aucun élément chiffré ne permet de connaître les économies de coûts susceptibles d'être réalisées. Cependant, l'ANCOLS observe que le projet d'étaler sur toute l'année le versement de la collecte, la baisse du nombre de collaborateurs relation entreprise, la centralisation des versements ainsi que la diminution des versements par chèques, liées à la mise en œuvre de la loi PACTE, sont de nature à diminuer les frais de fonctionnement.

Enfin, les démarches entreprises par le groupe Action logement pour maîtriser l'assiette de la PEEC avancent lentement et la mise en œuvre du dispositif est prévue pour 2021, soit plus de trois ans après la possibilité qui lui a été offerte par l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016.

7.2 L'ACTIVITE PERSONNES PHYSIQUES

Il est présenté ci-après les différents produits, ainsi que le processus mis en œuvre entre ALG et ALS afin de « décider » de la mise en œuvre d'un emploi. Il est fait principalement référence aux emplois de la PEEC, représentant 99 % des emplois distribués (ratios constatés 2014 à 2016 – *chiffres RASF p. 56*).

7.2.1 La distribution des emplois

L'article 4 des statuts d'Action Logement Groupe, approuvés par assemblée générale constitutive du 15 novembre 2016, rappelle l'objet de l'association qui est le financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés, et ce par l'intermédiaire de ses filiales.

Cet article 4 prévoit précisément au II que l'association ALG fixe les objectifs d'emploi de la PEEC à ALS et ALI, et arrête la stratégie d'offre de services mise en œuvre par la société Action Logement Services.

Au titre de ses compétences mentionnées précédemment, et en application de la convention quinquennale, l'association émet des directives qui s'imposent aux entités du groupe Action Logement, ainsi qu'à l'APAGL et l'AFL. Ces directives sont rendues publiques selon des modalités définies par l'association.

Conformément aux statuts, le pôle services de la direction Stratégie et Finances d'ALG s'est saisi des travaux à mener quant à la rédaction des directives. Sur la base des directives anciennement applicables, les nouvelles directives ont été adaptées afin de répondre aux nouveaux objectifs du groupe Action Logement. En effet, il est attendu, et ces principes ont été formalisés au travers de la nouvelle convention quinquennale, que la réorganisation permette « *une plus grande lisibilité et une distribution plus efficace des aides* ». Un des principes, applicables aux emplois aux personnes physiques, est la mutualisation de l'effort des entreprises au service des salariés, la mutualisation de la collecte visant à renforcer l'efficacité de l'utilisation des fonds. Un autre principe également attendu est l'utilité sociale des aides et services, la PEEC ayant pour objet de faciliter l'accès et le maintien dans un logement adapté, des salariés et demandeurs d'emploi notamment modestes, en situation de mobilité ou de précarité pour leur permettre d'accéder à un logement et d'être au plus près de l'emploi.

Le tableau emploi – ressources décrit à l'annexe 1 de la convention quinquennale définit les objectifs cibles pour chaque emploi des ressources de la PEEC.

Emplois Peec – Personnes physiques (M€)	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul 2018-2022
Accession et travaux	470	470	470	470	470	2350
Prêts accession	390	390	390	390	390	1950
Prêts travaux	80	80	80	80	80	400
Mobilité et recrutement	123	123	123	123	123	615
Subventions Mobili-pass	33	33	33	33	33	165
Subventions aide mobili-jeunes	90	90	90	90	90	450
Location sécurisée	158	166	180	176	172	852
GRL – Visale	68	96	120	121	122	527
Avances Loca-pass	60	50	50	50	50	260
Garanties Loca-pass mises en jeu	30	20	10	5	0	65
Aides aux salariés en difficulté	20	20	20	20	20	100
Ingénierie sociale	10	10	10	10	10	50
Rénovation énergétique parc privé	30	70	100	150	150	500
TOTAL	811	859	903	949	945	4467

La nouvelle convention quinquennale prévoit l'extinction de la garantie Locapass au profit de la garantie Visale. La création de l'emploi « rénovation énergétique » est également actée. Comme indiqué dans la convention quinquennale, le montant de l'avance Locapass a été revalorisée passant de 500 € à 1 200 €, l'enveloppe globale a diminué et se stabilisera à 50 M€ sur les quatre dernières années de la convention pour l'avance et s'éteindra complètement pour la garantie.

La convention quinquennale 2018-2022 prévoit une hausse constante de l'enveloppe allouée aux personnes physiques, en raison de l'augmentation progressive allouée au nouveau produit « rénovation énergétique ».

La distribution des aides aux salariés en difficulté va être modifiée en 2019, puisque Action Logement regroupe les activités menées par les diverses associations des CIL dans une seule association, à gouvernance paritaire, dédiée à leur distribution, Entreprise Habitation Solidarité qui deviendra SOL'AL. Ses statuts ont été validés lors du conseil d'administration d'ALG du mois de septembre 2018, son objet est d'aider les personnes en situation précaire rencontrant des difficultés dans l'accès ou le maintien dans un logement. Il est envisagé que les frais de fonctionnement de cette nouvelle association soient prélevés sur la ligne d'emploi « ingénierie sociale ».

7.2.2 Les consommations d'enveloppes

L'enveloppe dédiée aux personnes physiques représente 27 % des emplois de la PEEC, et 28 % des ressources totales de la PEEC en 2018. En 2017 ces répartitions étaient sensiblement les mêmes, les aides aux personnes physiques représentant 25 % des emplois de la PEEC. Pour autant l'enveloppe allouée aux PP était en 2017 d'un montant plus important que celle allouée en 2018, une baisse de 9 % est constatée entre les deux années. La baisse sur la période 2015-2018 est de 3 %. L'année 2017 constitue un pic en termes de montant d'aides distribuées au profit des salariés.

Données en M€	2017	Objectif 2018	Réalisation au 30 juin 2018	Taux réalisation au 30 juin 2018
Accession et travaux	659,5	470,0	241,7	51 %
Prêts accession	562,0	390,0	201,3	52 %
Prêts travaux	97,5	80,0	40,4	51 %
Rénovation énergétique parc privé		30,0		
Sécurisation locative	89,2	90,0	51,8	58 %
Avances Locapass	51,3	60,0	34,0	57 %
Mises en jeu Locapass	37,9	30,0	17,8	59 %
GRL / Visale	2,8	68,0		
Mobilité et recrutement	116,2	123,0	36,4	30 %
Subventions Mobili-pass	33,4	33,0	16,3	49 %
Subventions Aides Mobili-jeune	81,8	90,0	19,6	22 %
Prêts Mobili-pass engagés	0,5		0,2	
Prêts relais mobilité	0,5		0,3	
Aides sociales	26,1	30,0	6,8	23 %
Aides aux salariés en difficulté	16,3	17,0	5,6	33 %
Subventions aux salariés en difficulté		3,0	1,2	40 %
Ingénierie sociale	9,8	10,0		
Total Aides aux personnes physiques	891,0	811,0	336,7	42 %

Il ressort du rapport annuel d'activité de 2017 d'Action Logement que :

- le nombre d'aides en faveur des salariés hors attributions locatives est passé de 436 785 en 2016 à 409 938 en 2017 et portait sur une enveloppe financière d'un montant respectif de 851 M€ et 904 M€ ;
- le nombre d'attributions de logements est passé de 82 320 en 2016 à 84 965 en 2017.

Le nombre total d'aides et interventions passe de 519 105 en 2016 à 494 903 en 2017. En 2017, première année d'exercice d'ALS, les aides et interventions distribuées diminuent donc d'environ de 10 %, que ce soit en nombre ou en montant. Cette baisse est principalement due à une chute du nombre d'aides en faveur de la sécurisation de location (Locapass). Les objectifs de distribution de 2018 marqueront encore la baisse des aides accordées.

7.2.3 Le cycle de vie d'un emploi

Conformément à l'article 9.5 des statuts de l'association Action Logement Groupe approuvés par le décret 2016-1681 du 5 décembre 2016, ALG détermine les orientations stratégiques du groupe Action Logement et à cet effet arrête la stratégie d'offre de services du groupe et émet des directives qui s'imposent aux entités du groupe.

Le champ d'application des directives concerne aussi bien des emplois de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) à destination des personnes morales que des personnes physiques. Ces emplois sont visés à l'article L. 313-3 du CCH, en conformité avec les dispositions de l'article L. 313-17-3 du même Code et en application de la convention mentionnée au treizième alinéa de l'article L. 313-3 du CCH.

Dans le cas d'un nouveau produit, le comité stratégique d'ALG s'adresse à ALS pour que la direction de l'offre des produits et services d'ALS mobilise les membres de la commission produits pour réaliser les analyses permettant d'éclairer la mise en œuvre de ce nouveau produit.

Cette commission est imposée à ALS en tant que société de financement par l'arrêté du 3 novembre 2014 qui leur impose un processus d'analyse préalable de leurs produits et de leurs activités. C'est une instance technique, sans pouvoir de décision. Elle réunit les responsables des domaines d'évaluation « métiers » et un représentant non-administrateur d'ALG. La commission émet un avis communiqué par étapes au comité des risques et au comité des engagements d'ALS. Les avis de ces deux comités sont adressés au comité stratégique d'ALG, qui se charge de coordonner le passage en CA d'ALS puis en CA d'ALG.

Seul le conseil d'administration d'ALG décide de la mise en œuvre du produit ou de l'activité. En cas d'accord une directive est publiée par ALG. La convention quinquennale précise bien à cet effet que les modalités de distribution des emplois sont fixées par des directives d'ALG. Il est spécifié en revanche qu'une modification apportée à des modalités d'application d'un produit peut être réalisée par ALS, sans consultation formelle d'ALG.

Le conseil d'administration d'ALG de décembre 2017 a validé 15 directives relatives aux emplois issus de la PEEC à destination des personnes physiques distribués par ALS. 9 directives concernent des aides réservées aux salariés rencontrant des difficultés pour accéder à un logement ou se maintenir dans leur logement, 3 sont relatives à l'acquisition, la construction ou l'agrandissement de la résidence principale, 2 à la mobilité professionnelle, et une est relative à la garantie Locapass.

7.2.4 Organisation de la production des aides et services

Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, les aides étaient délivrées par les CIL. L'UESL déterminait, au prorata du pourcentage de collecte perçue par le CIL, une enveloppe d'emplois à distribuer.

À compter du 1^{er} janvier 2017, les CIL ayant été dissous, les enveloppes ont été distribuées aux directions régionales créées, en fonction du pourcentage de collecte perçue sur la région, la collecte étant définie suivant la masse salariale des entreprises. Concernant l'emploi « accès à l'offre locative sociale », ayant date d'application au 1^{er} mars 2018, le principe de la répartition régionale est au prorata des effectifs respectifs des trois segments d'entreprise identifiés (PME, ETI et Grands comptes). Chaque segment d'entreprise se voit accorder un nombre de logements par an au prorata du nombre total de salariés employés du segment.

Au cours de l'année 2017, une nouvelle organisation dédiée s'est mise progressivement en place et devient opérationnelle mi 2018. La création des CSP, centres de services partagés, qui peuvent être assimilés à des sites de back office, a visé à améliorer la production des aides³⁰, en rationalisant les sites sur lesquels elles sont gérées. Ainsi, quelques sites de production ont été identifiés sur le territoire, des personnels ont été réunis en back office et l'ensemble des dossiers y sont traités. Les CSP personnes physiques sont mis en place depuis 2018.

En 2018, la distribution des aides a été fixée par le CA d'ALS d'avril. Le cadrage pour les aides aux personnes physiques répond aux critères basés sur les besoins exprimés par les PROA, les nouvelles enveloppes de la convention quinquennale 2018-2022, les travaux en cours sur les nouveaux produits (rénovation énergétique/Dispositif « Louer Pour l'Emploi ») et le plan de développement Aide aux Salariés en Difficulté en cours de validation dans chaque DR. Le CA d'ALG d'avril 2018 a délibéré sur les règles de distribution des prêts personnes physiques conformément à l'article L. 313-1 du CCH.

Il a été proposé un montant pour chaque enveloppe qui a été ensuite réparti par région avec une clé de répartition s'appuyant sur les PROA et sur les productions des années précédentes. Pour les prêts *Accession* et prêts *Travaux*, ont été pris en compte, pour moitié, la demande des PROA, et l'autre moitié, la moyenne des trois dernières années de production. Pour les autres lignes de financement, le calcul est essentiellement appuyé sur une répartition au prorata des demandes faites par les PROA de chaque région.

Les enveloppes dédiées à l'innovation et à l'ingénierie sociale, d'un montant total de 6 M€, seront utilisées suite à concertation entre ALG et ALS.

³⁰ Cela n'a pas été testé. Suivant les dires de M. Bruno ARBOUET, la qualité s'est détériorée. Une investigation sur quelques dossiers ou résultats d'enquêtes de satisfaction pourrait être réalisée dans le cadre de la DR IdF.

L'objectif fixé pour les attributions locatives est de 90 000 pour 2018 ; avec une hausse de 5 % par rapport à l'année précédente. La contribution d'ALS à la politique d'attribution de logements à des ménages modestes progresse sensiblement, notamment en Île-de-France qui concentre des enjeux.

7.2.5 Les objectifs de la nouvelle convention quinquennale

Les dispositions de la nouvelle convention quinquennale 2018-2022, prévoient que la vocation principale des emplois est de faciliter l'accès au logement des salariés et participer à la construction de logements dans des zones à forte tension immobilière.

Il est attendu comme objectifs une augmentation de l'efficacité des emplois de la PEEC, un renforcement des aides et services aux entreprises et aux salariés, une adaptation de l'offre à leurs besoins et une déclinaison territoriale des emplois pour répondre aux besoins des territoires identifiés par les CRAL et en partenariat avec les collectivités.

Le contrôle d'ALG et d'ALS par l'Agence ne permet pas à ce stade de s'assurer que les objectifs de la convention quinquennale sont atteints.

Conformément à l'article L. 313-18-3, les équipes d'ALS ont présenté au conseil d'administration d'ALG de juin 2018 un rapport semestriel sur la mise en œuvre des directives, et en septembre 2018, un état d'exécution de la convention quinquennale a été présenté au CA d'ALG.

7.2.5.1 L'utilité sociale

La notion d'utilité sociale est une notion non définie pour laquelle aucun indicateur n'a été fourni à l'Agence. La convention quinquennale définit ainsi l'utilité sociale des aides et services : « la PEEC a pour objet de faciliter l'accès et le maintien dans un logement adapté, des salariés notamment modestes, en situation de mobilité ou de précarité pour leur permettre d'accéder et d'être au plus près de l'emploi. »

Lors du conseil d'administration d'ALG en décembre 2017, un administrateur rappelle que la mise en œuvre de la convention quinquennale doit permettre de démontrer l'utilité sociale d'Action Logement, il évoque à ce sujet les nouveaux produits que sont la lutte contre la fracture territoriale, louer pour l'emploi et l'extension de Visale. Aussi la continuité assurée dans la distribution des aides à destination des salariés en difficulté (ce service avait été créé à l'origine par l'UESL en 2003) affiche une volonté de poursuivre l'aide aux personnes fragiles. Le projet de création d'une fondation, appelée « Aide aux Salariés en Difficulté » (ASD), vient renforcer cette prise en compte de la paupérisation des salariés par le groupe Action Logement.

Des études sont menées avec pour objectif de renforcer l'utilité sociale des aides, le comité stratégique a notamment étudié la mise en place d'une caution gratuite d'Action Logement sur prêt immobilier bancaire visant à prendre en charge les impayés d'échéance de remboursement de prêt. Il est indiqué au CA d'ALG de décembre 2017 que cette étude a été menée car « L'actuel dispositif Action Logement en faveur de l'accession à la propriété n'a pas permis, malgré une enveloppe assez importante estimée à 560 M€/an, de mettre en exergue une réelle efficacité sociale sur les projets d'achat des ménages ayant un profil professionnel atypique. »

7.2.5.2 L'efficacité des emplois

En termes d'efficacité des emplois, la convention quinquennale renvoie à la réalisation des objectifs d'emploi. À ce stade, ALS, par son service du contrôle de gestion, suit la distribution des prêts et aides, mensuellement et régionalement, analyse les variations de la production, et prend des mesures afin de permettre la réalisation de l'objectif annuel.

À titre d'exemple, trois notes de mesures conservatoires ont été prises en décembre 2017, janvier 2018 et février 2018 concernant les prêts accession et travaux.

Fin 2017, l'objectif de la mesure était de revoir les montants distribués par dossier du fait de la non-connaissance des enveloppes négociées dans la convention quinquennale. Cependant cette note porte une mention particulière « *Des dérogations aux conditions exposées pourront être possibles à la marge dans le cadre des conditions particulières mises en ligne dans Platine³¹ pour certains comptes stratégiques de la DR ou des Grands Comptes notamment pour des entreprises dont les salariés sont exclus des aides au logement social.* »

En janvier 2018, d'autres mesures viennent compléter la note précédente : « *Nous préconisons que les salariés des entreprises entre 10 et 20 salariés ne puissent plus être bénéficiaires de cette aide compte tenu de la baisse des enveloppes, mais qu'ils restent bien bénéficiaires des autres aides de notre bouquet de services. Nous proposons enfin que le taux d'endettement retenu par les CSP sur les dossiers ne dépasse pas 33 % pour maîtriser le flux de dossiers entrants.* »

Une note de la direction de l'offre et du développement d'ALS de février 2018 saisit le conseil d'administration d'ALS qui en valide tous les points en séance du 23 février. Il est demandé :

« [...] - de réduire les montants et de modifications de durée pour le prêt Accession Plus,

- de confirmer les mesures de priorisation du prêt Accession (maintenir les montants unitaires de prêt au plafond de la zone géographique, confirmer la suppression des majorations du montant du prêt, prioriser les publics cités dans la convention quinquennale : les salariés en situation de mobilité professionnelle, les salariés locataires souhaitant acquérir un logement HLM et les salariés primo-accédants dont l'endettement est compris entre 28 et 33 %, prioriser, au-delà des publics cible, les situations d'accession de logements destinés à l'occupation par des personnes handicapées au sens de l'article L. 114 du Code de l'action sociale et des familles.
- de confirmer la réduction du montant du prêt Travaux à 5.000 €,
- d'autoriser les études pour la mise en place d'un prêt dédié à la rénovation énergétique pour les salariés propriétaires occupants, dont les modalités seront présentées lors d'un prochain conseil,
- d'interroger Action Logement Groupe sur la possibilité d'une gestion pluriannuelle de l'enveloppe Accession-Travaux afin d'optimiser la gestion du stock actuelle et à moyen terme d'évaluer les mesures proposées.

Si ces mesures se révélaient insuffisantes pour contenir les engagements dans l'enveloppe Accession-Travaux, le conseil pourrait être amené à suspendre la distribution des prêts Accession et Travaux au cours de l'année. [...] »

Cette note, validée par le CA d'ALS, apparaît en contradiction avec le principe d'équité de traitement, certaines populations salariées ne pourront plus bénéficier de ces aides. Le conseil d'administration d'ALS envisage même de suspendre la distribution des prêts *Accession et travaux*. Cet arrêt de la distribution n'est toutefois pas repris dans les éléments présentés lors de la validation par le CA d'ALG.

L'Agence rappelle que le conseil d'administration d'ALS n'est pas l'organe compétent pour juger si la distribution d'un produit peut être suspendue. Il revient à ALG de décider de la stratégie d'offre et de services, en application de l'article L. 318-18-1 du CCH. Interpellé sur ce point, ALS précise que le conseil d'administration ne prend effectivement aucune décision relative à la suspension sans solliciter au préalable l'accord du conseil d'administration d'ALG.

³¹ Il s'agit d'un outil informatique qui agrège les données issues des CIL pendant la période dite « transitoire », qui s'étend du 1^{er} janvier 2017 jusqu'à l'arrêt du dernier SI de CIL.

Le suivi des enveloppes distribuées permet en revanche à ALS de proposer des modifications des conditions de distribution de certains emplois. En avril 2018, le CA d'ALG a formellement adopté les mises à jour des directives. En juin 2018, suite à l'expérimentation du produit « Accession + », le CA d'ALG a adopté la nouvelle directive Addendum Directive Accession. Cette directive met en exergue l'assouplissement de certains aspects de la distribution des emplois afin de favoriser la location accession notamment.

Concernant la directive relative à l'offre locative sociale, les critères de priorisation de l'employeur restreignent l'accès pour certains salariés aux produits Action Logement. En effet les critères « employeur » reconnus par Action Logement sont : ancienneté minimale, nature du contrat, appartenance du salarié à une catégorie « salarié ayant des fortes contraintes professionnelles, situation du salarié ou mobilité professionnelle ». Il est donc libre de mettre en place un ou plusieurs de ces critères.

7.2.5.3 Renforcement des aides

Les aides distribuées par Action Logement ont évolué pour tenir compte des contraintes locales ou des caractéristiques socio-économiques (augmentation du montant de l'avance Locapass, produit « louer pour l'emploi »³², Visale ouvert aux moins de 30 ans...).

7.2.5.4 Adaptation de l'offre aux besoins des salariés

Cet item prévu par la convention quinquennale renvoie au principe que les aides doivent mieux correspondre aux besoins des salariés. Pour ce faire le groupe Action Logement a modifié sa vision : en comité d'audit d'ALG, la volonté était de s'inscrire dans une logique *marketing* et de ne plus raisonner sous forme d'enveloppes à distribuer.

Cependant même si cette volonté a été affichée, les mesures conservatoires prises reposent encore sur une logique de consommation des enveloppes.

L'arrivée d'un directeur « Études et évaluation » au sein d'ALG en 2018 a pour objectif de faire évoluer les méthodes. Un plan d'actions a été proposé en juillet 2018 au CA d'ALG afin d'accompagner le groupe autour de deux dimensions principales : le lien Logement Emploi et l'utilité sociale.

Cette direction peut également disposer des deux lignes de financement sur fonds PEEC (6M€ par an), concernant l'ingénierie territoriale et l'innovation et expérimentation. À ces deux lignes, s'ajoute un budget de 537 k€ sur 2018 dédié aux études et aux outils de contextualisation.

En effet, la convention quinquennale prévoit dans son article 9 deux enveloppes de 3 M€ chacune destinées à développer l'offre aux salariés, au titre de l'innovation et de l'ingénierie territoriale. Une formalisation précise des éléments finançables sur ponction de ces enveloppes est attendue depuis fin mars 2018, date prévue dans la convention. Au moment du contrôle, aucun cadre n'avait été défini.

Une note de cadrage du 26 juin 2019 du DG d'ALS à l'attention des directeurs régionaux et des directeurs de filiales précise les modes opératoires de portage et de validation des projets, dans le respect des prérogatives du comité d'innovation relevant du conseil d'administration d'ALG.

³² Produit visant à obtenir de bailleurs privés des logements qui pourront être mis à la disposition des salariés, moyennant un niveau de loyer plafonné, en tenant compte d'aides que l'on apportera au bailleur pour qu'il puisse rénover son logement, garantir les loyers, etc.

7.3 L'ACTIVITE PERSONNES MORALES

Les financements aux personnes morales recouvrent l'ensemble des aides distribuées auprès des organismes de logement. Ces aides peuvent être des subventions, des prêts, des dotations en capital. En 2017, les aides aux personnes morales ont représenté environ 41 % des aides délivrées en montant ; en 2018, elles représenteront 45 % suivant les objectifs fixés par la nouvelle convention quinquennale.

Les emplois de la PEEC distinguent les financements aux personnes morales et les financements aux politiques publiques qui représentent 24 % des emplois de la PEEC.

7.3.1 Description des différents produits et leur évolution

7.3.1.1 Le bilan des années précédant la nouvelle convention quinquennale

Le tableau ci-dessous établit à partir des éléments fournis par ALS³³ décrit l'évolution des engagements de 2015 à 2018.

Données en M€	2015 réalisé	2016 réalisé	2017 réalisé	Objectif 2018 Convention quinquennale
Logement social	1 093	1 272	1 280	795
Dotations en fonds propres (hors PLI)	110	104	70	70
Prêts in fine PLAI-PLUS	158	161	163	
Prêts amortissables PLAI-PLUS	478	620	627	560
DOM	22	23	26	20
Sous total	500	643	653	580
Prêts amortissables PLS	160	173	181	50
Location-Accession	20	16	14	
Sous total PLS	180	189	195	50
Structures collectives	51	60	54	45
Foyers de Travailleurs Migrants (FTM)	44	54	76	50
Sous total Structures collectives	95	114	130	95
Réhabilitation	50	61	69	
Locatif Intermédiaire (production)	119	137	164	120
Dotations en fonds propres PLI-LI	53	82	83	70
Prêts amortissables - Logements familiaux	66	55	81	50
Total PM périmètre ancienne CQ	1 212	1 409	1 444	915
Fracture territoriale prêts				63
Fracture territoriale subvention				63
Total PM à la main des DR	1 212	1 409	1 444	1 041
Prêts PHB				20
FNAP				50
Dotation fonds propres structure dédiées vente HLM				333
Total général PM	1 212	1 409	1 444	1 444

7.3.1.2 Les directives relatives aux emplois de la PEEC à destination des Personnes Morales

Les emplois de la PEEC à destination des personnes morales mis en œuvre par ALS sont définis par neuf directives actuellement en vigueur. Ils recouvrent des financements soit de production, soit de réhabilitation de logements, mais aussi de dotations en fonds propres de société ayant pour objet de développer une offre de logements sociaux ou intermédiaires, ou encore de participer au Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine (NPNRU).

³³ Les données chiffrées mentionnées émanent exclusivement des services d'Action Logement Services. Quelques différences sont à relever par rapport à celles figurant dans le rapport annuel statistique et financier (RASf) publié par l'ANCOLS en 2018. Ainsi, le RASf fait ressortir un montant total de financement de 1 582 millions d'euros (dont 153 millions d'euros de dotation en fonds propres). Ce montant est supérieur à celui figurant dans le rapport de gestion 2017 d'ALS (1 444 millions d'euros).

En 2017 les directives aux personnes morales avaient été reprises des anciens modèles établis par l'UESL et mis à jour, sauf deux directives sur les dotations en fonds propres et le NPNRU. En 2018, un « toilettage » des directives PM a été réalisé par les équipes d'ALS et d'ALG, le conseil d'administration d'ALG de septembre 2018 les a validées. Elles concernent :

- Production de logements locatifs sociaux familiaux en métropole (PLAI/PLUS/PLS) - Production de PLS dans les DROM ;
- Production de logements en structures collectives, de logements meublés pour salariés saisonniers du tourisme et de résidences hôtelières à vocation sociale-mobilité (RHVS mobilité) - en métropole ;
- Réhabilitation de logement en structures collectives et de logements meublés pour salariés du tourisme en Métropole ;
- Production de places en structures d'hébergement et de résidences hôtelières à vocation sociale d'intérêt général (RHVS-IG) ;
- Production de logements locatifs intermédiaires familiaux - Métropole et dans les DROM ;
- Personnes morales-Personnes physiques : Actions dans les DROM :
 - Production et réhabilitation de logements locatifs sociaux,
 - Production de logements en accession à la propriété,
 - Acquisition-Amélioration et Amélioration de logements existants ;
- NPNRU –PRODUCTION et RÉHABILITATION de logements locatifs sociaux en Métropole.

Le conseil d'administration a également adopté, lors de la même séance, une circulaire de gouvernance prévoyant la possibilité pour ALS d'accorder des dérogations aux conditions d'octroi de financement définies par des directives précitées. L'adoption de cette circulaire répondait à un problème de consommation d'enveloppes. En effet, en 2017, les objectifs de production des aides aux personnes morales n'ont pas été atteints, une différence de 88 M€ est constatée. Action Logement ne souhaitait pas afficher une sous-consommation qui réduit de fait le nombre de droits de réservation et qui ne soutient pas les objectifs de production de l'État.

La circulaire autorisait ALS à apporter aux directives des dérogations dans les domaines suivants : la nature des opérations financières, les caractéristiques du financement (durée du prêt, valorisation des contreparties, limites maximales de financement) ainsi que les conditions d'éligibilité pour les opérations de Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants en production et réhabilitation. Il était par ailleurs prévu que la gouvernance d'ALS créerait un organe ad hoc (comité ou commission de crédit) pour décider de ces dérogations et qu'elle informerait a posteriori le conseil d'administration d'ALG. Le dispositif envisagé a été critiqué par les commissaires de gouvernement compte tenu notamment du champ jugé trop large de ces dérogations et de l'intervention a posteriori d'ALG pour les contrôler. Ces critiques ont donné lieu à la rédaction d'une nouvelle circulaire qui devait faire l'objet d'une présentation lors du conseil d'administration d'ALG programmé en décembre 2018. Le processus de traitement des demandes de dérogations aux personnes morales par ALS a été redéfini dans ce cadre et la création d'une commission de crédit au sein d'ALS annoncée. Le règlement intérieur de cette commission restait à élaborer.

Ces documents, qui n'étaient pas encore finalisés, n'ont donc pas pu être examinés lors du présent contrôle. L'Agence rappelle que les directives émises par ALG s'imposent à ses filiales conformément à l'article L. 313-18-1 du CCH. L'article 4 des statuts de l'association stipule par ailleurs qu'il appartient au conseil

d'administration d'ALG d'émettre « toute modification ou suppression de ces directives ». En conséquence, l'organisme devra veiller à ce que les prérogatives dévolues par les textes à ALG s'agissant des directives demeurent pleinement préservées.

Au-delà des directives concernant les aides aux personnes morales, Action Logement signe au travers de ses comités régionaux et territoriaux des conventions territoriales. Le bilan des conventions présenté au conseil d'administration d'ALG de juin 2017 indique un montant de 1 474 M€. L'Agence préconise qu'un éclairage régulier soit réalisé auprès de la gouvernance d'ALS et d'ALG. La fiche « commission crédit » d'ALS mentionne que celle-ci assure le pilotage des enveloppes de financements, des engagements pris (protocoles signés avec les partenaires, collectivités territoriales ...), charge à elle de rendre compte de son pilotage aux instances de gouvernance et à l'État.

DELEGATIONS	CONVENTIONS			PREVISION DE SIGNATURES DES CONVENTIONS					ESTIMATION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DES CONVENTIONS SIGNÉES OU EN COURS DE SIGNATURE (sur la durée totale de la convention)			
	Nombre de conventions (En cours ou signées)	SIGNÉES	EN COURS (redaction ou à signer)	1er TRIM	2ème TRIM	3ème TRIM	4ème TRIM	1er TRIM	Investissement Personnes Physiques En K€	Investissement Personnes Morales En K€	Participation frais ingénierie / Etudes En K€	En K€
				2017 et 2016	2017	2017	2017	2018				
REGIONALES												
Auvergne Rhone Alpes	6	2	4	2		3	1		28 100	65 650		93 750
Bourgogne Franche Comté	3		3			2	1			96 000		96 000
Bretagne	4	1	3		1	1	2		50 000	50 000		100 000
Pays de Loire	12	3	9	3	2	2	3	2			130	130
Grand est	5	1	4	1	1	3			64 000	108 500		172 500
Haut de France	2	2		1	1				36 000		50	36 050
Ile de France	11	3	8	3	1	3	4		34 200	323 800	600	358 600
Normandie	6	2	4	1	1	1	3		46 000	70 000		116 000
Nouvelle Aquitaine	15	1	14	1	1	1	12			130 000	300	130 300
Occitanie	5		5			2	2	1	113 250	118 000		231 250
Provence Alpes Côte d'Azur	13		13		2	3	8		28 640	111 000	230	139 870
Pays de Loire	4		4		1	1	2			80	10	90
TERRITORIALES												
Guadeloupe	2		2				2					
Guyane	0											
Martinique	2		2				2					
Mayotte	0											
Réunion	1		1				1					
TOTAUX	91	15	76	12	11	22	43	3	400 190	1 073 030	1 320	1 474 540

7.3.1.3 Des évolutions dans la convention quinquennale

La convention quinquennale signée en janvier 2018 prévoit des conventions d'application complémentaires. Du retard est constaté dans leur finalisation, la loi Pacte prévoyant le relèvement du seuil d'assujettissement de la PEEC ayant entraîné des négociations avec l'État.

Une négociation a été engagée dans le cadre d'une convention de financement de l'AFL dans le cadre du NPNRU (modalités d'intervention et de financement par ALS de l'AFL pour permettre la réalisation du programme de 17 500 logements sur du foncier gratuit obtenu en contrepartie des accords du groupe avec l'État sur le financement du NPNRU).

La nouvelle convention quinquennale prévoit de nouveaux produits :

- les prêts de hauts de bilan 2.0 : 2 milliards de financement privilégié des organismes de logement social par des fonds de la caisse des dépôts et consignment, bonifiés intégralement sur les 20 premières années de différé d'amortissement : convention signée le 5 juin 2018 :

- o PHB 1 : bonification de 1 milliard de PHB (2016 et 2017),
- o PHB 2.0 : bonification de 2 milliards d'euros de PHB (2017 et 2018) ;

- les produits liés à la fracture territoriale avec l'appellation « Action Cœur de ville » (signature de conventions avec 222 villes du programme) : 1,5 milliard d'euros de projets d'acquisition et d'amélioration dans les villes moyennes en subventions et en prêts à 70 % en faveur du logement social ;
- la mise en place de l'opérateur national Vente HLM : investissement de 4 milliards d'euros en 5 ans dans le rachat de patrimoine ;
- la contribution au fonds national des aides à la pierre (FNAP) à hauteur de 50 M€ par an.

L'Agence précise également que les aides destinées au logement social et au logement intermédiaire sont essentiellement sous forme de prêts et de dotations en fonds propres. Les subventions subsistent pour la fracture territoriale et le renouvellement urbain.

7.3.1.4 Principe de non-discrimination dans la distribution des emplois de la PEEC

Ce principe est issu de l'ordonnance du 20 octobre 2016 et a été défini dans le CCH. L'article L. 313-17-3 du CCH prévoit ainsi que la distribution des emplois de la PEEC doit être mise en œuvre dans le respect des principes de non-discrimination entre les personnes morales éligibles et de prévention des conflits d'intérêt. L'existence de liens capitalistiques directs ou indirects entre le groupe Action Logement et les personnes morales bénéficiaires ne peut constituer un critère de sélection qui conduirait à avantager ces personnes morales, sans préjudice des différentes natures que peuvent prendre ces emplois.

L'importance de ce principe de non-discrimination est rappelée dans la convention quinquennale 2018-2022. Il incombe à ALG, en application de l'article L. 313-18-1 du CCH et de ses statuts, de veiller au respect par ALS de ce principe dans son activité de financement. Les commissaires du gouvernement d'ALG et d'ALS peuvent en outre exercer conjointement leur droit de veto sur une délibération des conseils d'administration qui ne respecterait pas le principe de non-discrimination.

Il convient également de signaler que le comité des partenaires du logement social doit, aux termes de l'article L. 313-17-2 du CCH, émettre des avis sur les orientations applicables aux emplois de la PEEC dans le respect, notamment, du principe de non-discrimination. Cette instance qui doit comprendre des représentants d'Action Logement, des représentants des bailleurs sociaux et des représentants des collectivités territoriales n'était cependant toujours pas installée lors du présent contrôle.

La nouvelle convention quinquennale 2018-2022 impose également à Action Logement le principe de non-discrimination dans la distribution des emplois de la PEEC entre les personnes morales, l'octroi de droits de réservation en contrepartie des financements aux bailleurs sociaux et privés et le lien avec les territoires.

L'ANCOLS dans son étude intitulée « Analyse comparative de la politique de financement intragroupe et hors-groupe des CIL » publiée en 2017 indiquait une tendance à la prédominance des financements vers les entités appartenant au groupe Action logement. Cette étude n'était toutefois pas pleinement conclusive en raison du manque de certaines données, et les constats portaient sur les exercices 2012-2015 et 2016.

Les directives adoptées par ALG en 2017 et 2018, portant sur les financements aux personnes morales et les dotations en fonds propres, font référence à la nécessité de respecter le principe de non-discrimination.

L'attribution des financements aux personnes morales par ALS ne reposait cependant pas jusqu'en 2018 sur une procédure commune à toutes les DR et ne s'appuyait pas sur des critères communs de sélection des projets et des bailleurs. Les pratiques n'étaient pas homogènes selon les délégations régionales d'ALS. Le contrôle de l'Agence au sein de la DR Île-de-France a permis par exemple de constater que les services en charge des financements avaient recours à une approche d'analyse par opération qui contribuait à objectiver les choix.

Selon l'audit interne réalisé par ALS en 2018 concernant le fonctionnement de la DR de Nouvelle Aquitaine, les arbitrages entre les projets sont effectués à partir de la cartographie des besoins et de la connaissance *terrain* des collaborateurs implantés dans les agences sans critère prédéfini. Ce mode opératoire ne permet pas d'objectiver les choix opérés.

Fin 2018, une démarche en vue de mettre en place des critères d'octroi des financements a été initiée de façon concertée par ALG et ALS. Cette démarche a abouti à la validation par le conseil d'administration d'ALG le 30 janvier 2019 d'une directive spécifique publiée intitulée « critères d'octroi de financements personnes morales ». Parallèlement à ce document, les directives « personnes morales » (hors NPRU) qui existaient, ont été mises en jour et comportent une rubrique « critères d'octroi » renvoyant à la nouvelle directive.

Selon cette dernière, la décision d'octroi de financements à des personnes morales par ALS doit se fonder sur une évaluation financière de la situation du maître d'ouvrage et sur une appréciation de l'adéquation de l'offre produite par l'opération sur un territoire, à la demande des entreprises et des salariés sur ce même territoire.

Les critères utilisés pour apprécier l'adéquation du projet sont explicités dans la directive et ont trait à l'attractivité économique du territoire, à l'attractivité de l'opération, à l'inscription de l'opération dans les partenariats signés par Action Logement et dans le cadre des politiques de l'habitat, et à la situation des droits de réservation acquis par ALS au regard de la demande exprimée par les entreprises assujetties. L'ensemble des critères ainsi définis permettra d'établir la cotation de chaque opération selon des indices de pondération propres à ALS.

Ce dispositif général de sélection des opérations, encore trop récent pour être évalué, n'a pas pu être analysé à l'occasion de la présente mission. Il impliquera une évaluation financière de la situation du maître d'ouvrage ayant pour objet d'apprécier le niveau de risque de crédit du bailleur. ALS met toutefois en avant les difficultés opérationnelles rencontrées en 2019 pour mettre en œuvre le dispositif de scoring : l'absence de module adapté dans le SI unique de gestion des financements PM ne lui permet pas un traitement informatisé. En conséquence, la démarche d'analyse est actuellement manuelle, et menée à l'échelle des opérateurs plutôt qu'à l'opération compte tenu du volume traité. Ce chantier est donc non abouti.

Il a été fourni à l'Agence un bilan des montants détenus par les sociétés immobilières établi par la direction des risques d'ALS indiquant que les fonds détenus par les ESH du groupe représentent moins de 50 % des fonds distribués par Action Logement (hors dotations en capital). Ces proportions seraient à mettre en perspective notamment avec le développement de l'offre concomitante, la corrélation de l'orientation des fonds avec la réalité de la tension des marchés et la demande en matière de logement social, ainsi que la qualité de la signature (situation financière) des bailleurs sociaux porteurs de projets.

L'enveloppe allouée en 2018 pour le financement des opérations de logements locatifs sociaux et intermédiaires s'élève à 379,4 millions d'euros, soit un peu plus de 50 % de l'enveloppe nationale, hors dotations en fonds propres et financements au profit des foyers de travailleurs migrants. Cette enveloppe permet de financer la construction de logements familiaux, les logements en accession (location-accession) et la réhabilitation de logements locatifs sociaux, des opérations de « structures collectives » et de « structures d'hébergement » hors du Plan de Traitement des Foyers de Travailleurs Migrants (PTFTM).

Un examen plus détaillé du processus de financement a été mené au sein de la DR Île-de-France. L'évolution de l'enveloppe financière allouée à la DR entre 2017 et 2018 est décrite dans le tableau ci-dessous.

k€	2017						2018					
Enveloppes	Montant enveloppe Nationale	Montant enveloppe IDF	IDF part dans env. nationale	Réalisé National	Réalisé IDF	Réalisé IDF/National	Montant enveloppe Nationale	Montant enveloppe IDF	IDF part dans env. nationale	Réalisé National	Réalisé IDF	Réalisé IDF/National
Prêt in fine	160 000	88 400	55%	162 900	91 229	56%						
Prêt amortissable PLUS-PLAI	605 000	309 900	51%	626 800	321 076	51%	560 000	285 500	51%	569 716	292 907	51%
Prêt amortissable PLS	176 000	126 700	72%	180 700	126 908	70%	50 000	35 100	70%	52 879	36 188	68%
Réhabilitation	70 000	17 900	26%	68 600	15 602	23%						
Dotation fonds propres LS	70 000	enveloppes pilotées au national		70 000	33 000	47%	70 000	enveloppes pilotées au national			Attente chiffres	
Dotation fonds propres LI	83 000			83 000	71 500	86%	70 000					
PLI-LI	83 000	65 100	78%	81 100	70 207	87%	50 000	39 000	78%	50 815	41 035	81%
Logement familial	1 247 000	608 000	49%	1 273 100	729 522	57%	800 000	359 600	45%	673 410	370 130	55%
Prêt Structure co.(FTM)	75 000	enveloppes pilotées au national		75 600	60 700	80%	50 000	env. pilotées au national		51 473	43 721	85%
Prêt Structure co.(hors FTM)	55 000			54 400	23 500	43%	45 000	19 800	44%	42 039	15 594	37%
Structure collective	130 000	0	0%	130 000	84 200	65%	95 000	19 800	21%	93 512	59 315	63%
Sous totaux LLS et LI	1 377 000	608 000	44%	1 403 100	813 722	58%	895 000	379 400	42%	766 922	429 445	56%
Sous totaux Prêt LLS											6 265	
Préfinancements												
PSLA	20 000	900	5%	13 900	900	6%						
DOM	23 000			26 200			20 000			14 800		
Fracture Territoriale SUB							63 000	12 400	20%			
Fracture Territoriale PRÊT							63 000	12 400	20%	11 397	108	1%
PHB2 Coût Bonification							20 000			20 000		
ONV							333 000			333 000		
sous totaux x dont LLS & LI	1 420 000	608 900	43%	1 443 200	814 622	56%	1 394 000	404 200	29%	1 146 119	429 553	37%
ANRU	850 000			782 625			692 000			692 000		
ANAH	100 000			50 000								
FNAL				0								
ADIL-ANIL	9 000			9 000			9 000			9 000		
FNAP							50 000			50 000		
Politiques nationales	959 000			841 625			751 000			751 000		
Total	2 379 000	608 900	43%	2 284 825	814 622	56%	2 145 000	404 200	29%	1 897 119	429 553	23%

Source : DR ÎdF financements PM bilan 2018.

Les DR d'ALS n'appliquaient pas jusqu'en 2019 des critères homogènes pour choisir les projets qu'elles souhaitent financer et s'étaient dotées d'un dispositif qui leur était propre.

La procédure de sélection des programmes, mise en œuvre par les équipes de la DR Île-de France, prévoit dans son principe que les principes d'équité et de non-discrimination soient pris en considération lors de l'examen des projets immobiliers, quelle que soit la nature juridique des bailleurs (SEM, SA d'HLM, OPH, etc.).

Elle vise à s'assurer que l'opération immobilière réponde à la demande exprimée par les salariés des entreprises du secteur privé, indépendamment de la nature juridique du bailleur. Pour ce faire, les projets déposés font l'objet d'une analyse portant sur les points suivants :

- Localisation de l'opération,
- Montant des loyers appliqués :
 - Pour les logements des filières intermédiaires PLS, PLI, LI, le montant du loyer doit être en dessous de celui du marché privé à minimum d'un point,
- Proximité des transports en commun,
- État de la demande exprimée des salariés (revenus – plafonds de ressources),
- Bassin d'emploi existant ou projeté.

Le tableau ci-dessous récapitule la répartition des financements accordés en région parisienne en 2017 et 2018 entre les filiales d'Action Logement et les autres organismes de logement social.

BILAN DES FINANCEMENTS INTRA-GROUPE ET HORS GROUPE EN DR ÎdF						
Financements et réservations locatives	2017			2018		
	Total général	Filiales du groupe AL	% filiales / total général	Total général	Filiales du groupe AL	% filiales / total général
Nombre opérations étudiées	1 412	nc		1 375	718	52 %
Nombre opérations financées	896	nc		665	337	51 %
Nombre bailleurs	85	18	21 %	72	18	25 %
Engagements en milliers d'euros	649 917	299 600	46 %	385 832	184 597	48 %
Nombre droits de réservation acquis	13 655	6 107	48 %	10 085	5 128	51 %

Source : tableau élaboré par l'ANCOLS à partir du bilan annuel des financements personnes morales de la DR ÎdF.

Sans intégrer les dotations en capital, parmi les 72 bailleurs bénéficiaires de nouveaux financements PEEC en 2018, 75 % sont des organismes hors groupe AL mais ceux-ci ne représentent que 52 % des financements PEEC. Les entités appartenant au groupe AL sont minoritaires en termes d'organismes bénéficiaires mais concentrent près de la moitié des flux de financement. Il est à noter par ailleurs que les financements accordés à des groupes d'HLM ont représenté en 2018 près de 30 %. Les modalités de sélection des opérations de la DR Île-de-France sont appelées à évoluer.

Les éléments fournis par la direction régionale Île-de-France permettent d'appréhender le processus mis en œuvre dans le cadre du financement des offres nouvelles. Les chargés de relations bailleurs ont collecté la programmation des bailleurs, recueillant notamment la localisation, les types de financement, la probabilité de réalisation, et la date de livraison. Ils recueillent ensuite les besoins des entreprises et des salariés concernant ces opérations auprès des équipes « Solution Logement » et « Relations Entreprises ». Les programmes sont ensuite présentés à la commission des investissements PM de la DR ÎdF. Dans l'application, il est indiqué le nombre de logements souhaité, la motivation (attractivité, nombre de demandes, noms des entreprises ciblées...), les montants et modalités financières (nature du prêt) en accord avec la réglementation en vigueur.

Cette approche d'analyse par opération permet de contribuer à objectiver les critères de choix.

7.3.1.5 Les évolutions liées au statut de société de financement

Le statut de société de financement impose à ALS de mettre en place des outils de suivi de sa politique de risque de crédit.

Un « rating » bailleurs est progressivement mis en place, prévoyant de « noter » les bailleurs suivant leurs capacités financières, la date d'atterrissage du dispositif est prévue pour fin 2018. Ainsi un bailleur ayant une note faible peut se retrouver en situation de ne pas pouvoir bénéficier d'aides d'Action Logement.

ALS a mis en place une direction des investissements aux personnes morales. Celle-ci a créé des commissions des investissements personnes morales au niveau national et au niveau régional³⁴, qui valident les financements accordés aux bailleurs, hors dotations en fonds propres. En fonction du montant à allouer à un bailleur, le dossier est analysé soit par la commission nationale (opérations hors seuil) soit par une commission régionale. Les conventions sont alors signées soit au niveau national, soit par le directeur régional. Ces comités étudient annuellement environ 6 500 dossiers (estimation sur la base des dossiers de l'année 2017).

ALG et ALS ont également défini des critères de distribution des financements aux personnes morales, dès septembre 2017. Ils se définissent en trois catégories : ceux relatifs à la situation financière de l'organisme de logement social, ceux relatifs à l'analyse de la dynamique du territoire (lien emploi/logement), enfin ceux relatifs à l'analyse qualitative du projet (scoring opérations). Les critères relatifs au territoire seront pourvus

³⁴ Un règlement intérieur précise le fonctionnement, rôle, composition des commissions d'investissement aux personnes morales qui se réunissent mensuellement.

d'indicateurs, tels l'utilité de production de logements locatifs pour répondre aux besoins des salariés, et l'utilité d'obtention de droits de réservation pour fluidifier le marché du logement locatif des salariés. Il est attendu que ces critères soient présentés au comité des partenaires, prévu au CCH à l'article L. 313-17-2, dont la mise en place n'est pas encore effective.

L'Agence n'a pu apprécier la pertinence de ces indicateurs qui n'avaient pas encore été mis en œuvre sur les opérations en 2018. Une commission crédit doit être également créée au sein d'ALS en 2019, commission pilotée par le directeur général et son délégué d'ALS. Elle a pour but de coordonner et de gérer l'octroi et le suivi des financements et de ses contreparties dans le respect des délégations accordées par le conseil d'administration d'ALS et d'ALG. Elle doit faire état auprès du comité des risques et du comité des engagements de ses travaux. Elle peut également accorder des financements pour les opérations dont les montants sont supérieurs aux seuils autorisés pour les directions régionales et elle assure le pilotage des financements (suivi des enveloppes, des conventions...).

Le règlement intérieur de la commission nationale des investissements aux personnes morales prévoit une disposition particulière pour les bailleurs sous surveillance, les dossiers relatifs aux financements accordés à des organismes de logements sociaux dont la notation Banque de France est inférieure ou égale à 6 devant être présentés en commission.

La procédure « Politique de risque crédit PM » rédigée par Action Logement Services précise que « le portefeuille Personnes Morales est hautement concentré sur les contreparties Intragroupe et sur certains groupes acteurs majeurs du secteur du logement social. Le portefeuille est par nature concentré en termes géographiques (en France) et par typologie de clientèle (ESH à 68 %). » Des dispositions sont alors précisées dans cette procédure pour qu'ALS se prémunisse du risque de crédit, du risque de concentration. Il est également apporté la précision que la sinistralité est principalement portée par le portefeuille personnes physiques.

Enfin, ALG s'est dotée d'un outil « contexte » proposé par le cabinet Mensia afin d'identifier au mieux les besoins sur les territoires.

7.3.1.6 Le cadrage financier et la répartition des enveloppes

Le conseil d'administration d'Action Logement Groupe d'avril 2018 a validé le cadrage financier des personnes morales pour l'exercice 2018. Ce cadrage prévoit un montant d'aides distribué équivalent au montant des aides distribuées en 2017, cependant les montants par ligne de financement diminuent en raison de la création de trois nouvelles lignes : les prêts *haut de bilan* bonifiés, le Fonds National d'Aides à la Pierre (FNAP – subvention) et les dotations en fonds propres dédiées à la future structure de vente HLM (cf. convention quinquennale). Cette décroissance permet la continuité des aides distribuées historiquement par le mouvement, telles les dotations en fonds propres aux organismes de logement social et les prêts en faveur du logement locatif social.

Emploi	Dénomination	Enveloppes minimales					Enveloppes maximales				
		2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Logement locatif social	Prêts logement social PLUS PLAI	560	490	400	400	400					
	Prêts logement social PLS						50	50	50	50	50
	Prêts aux structures collectives (hors FTM)	45	40	35	35	35					
	Prêts aux structures collectives (FTM)	50	50	50	50	50					
	Prêts haut de bilan						20	40	40	40	40
	Dotations en fonds propres						70	70	70	70	70
	Dotations en fonds propres dédié à la vente HLM						333	333	333		
Logement intermédiaire	FNAP	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
	Prêts PLI						50	50	50	50	50
	Dotation en fonds propres						70	70	70	70	70
Fracture territoriale	Prêts Subventions	126	150	250	486	488					
Contreparties des programmes RU	Prêts Subventions						50	40	109	75	

Sur l'année 2017, les enveloppes ont été distribuées territorialement en appliquant le même principe de distribution (la répartition régionale s'est faite sur la base du réalisé 2016), qui a été remplacé par une nouvelle méthodologie. Pour répondre à la lettre de la convention quinquennale, il a été décidé de porter plus d'attention aux régions. Cette disposition est également prévue au CCH à l'article L. 313-17-4. Les CRAL ont donc travaillé à la rédaction de plans régionaux d'orientation et d'action (PROA) définissant les spécificités territoriales, leurs besoins en financements. Parallèlement, la structure faîtière, ALG, dotée d'un outil de contextualisation des territoires, a établi son analyse afin d'apprécier également les besoins des territoires. Pour ce premier exercice, la nouvelle méthodologie n'a pas permis de faire coïncider les deux approches ; celle du « national » et celle du « réseau ». Le conseil d'administration d'ALG sur proposition de son comité stratégique a prévu d'échelonner la convergence des travaux du « national » avec les demandes formulées par le réseau.

7.3.1.7 L'organisation de la distribution des aides aux personnes morales

En 2017, 13 Directions Régionales ont travaillé sur la mise en place des conventions avec 4 SI différents (GESPEM, Aureus, Marine et Cilad). Les conventions FTM ont été saisies sur l'outil du GIC.

En 2017, le changement de procédure, les investissements tardifs, la diversité en DR des outils et des procédures différentes ont généré des risques sur les tableaux de la DIPM ainsi qu'une accumulation de conventions à mettre en place dans un délai contraint.

En 2018, il a été décidé la mise en place la gestion des dossiers des personnes morales sous forme de trois CSP (Paris, Metz et Lyon), cependant non opérationnelles à fin octobre 2018. Les DR restent l'unique outil de gestion du processus PM, de l'approche avec le bailleur jusqu'à la signature de la convention et l'enregistrement des droits dans les bases de données. Pour 2018, ALS précise que les DR ont utilisé un seul outil : GESPEM.

7.3.2 Le suivi des droits de réservations

7.3.2.1 Le suivi à l'échelle d'ALS

Suivant les informations présentées au conseil d'administration d'ALS en avril 2018, le stock de droits de suite est de 600 000 droits de réservation détenus, dont 36 % dans les filiales d'ALI. Le RASF publié en 2018 par l'ANCOLS fait état d'un stock de droits de réservation relatifs aux logements occupés (droit de suite uniquement) de 577 971 au titre de l'exercice 2017 tel qu'il ressort des comptes annuels d'ALS.

Action Logement finance des opérations de construction, de réhabilitation et d'acquisition de logements locatifs, qui peuvent générer des contreparties sous forme de droits de réservation locative (DRL) :

- Droits de réservation à désignation en droit de suite : possibilité pour Action Logement de présenter autant de locataires que possible pendant une durée déterminée, soit en général la durée de l'emprunt servant à financer le logement ;
- Droits de réservation à désignation unique : Action Logement n'a le droit de placer qu'un seul ménage locataire et cela une seule fois.

Ces droits de réservation ne sont pas valorisés dans les comptes annuels d'Action Logement Services, mais il existe un dénombrement physique des droits de réservation sans notion de valeur dans les annexes financières.

Cependant, les attributions de logements locatifs sont valorisées dans les bilans de services transmis aux entreprises sur l'ensemble du territoire. Depuis avril 2016, l'UESL a demandé à ce qu'une grille commune et partagée soit appliquée par l'ensemble des CIL. Cette grille de valorisation n'a pas été actualisée depuis 2015, elle devrait l'être en 2019. Le montant de valorisation d'un droit unique est de 6 000 euros en zone C à 25 000 euros à Paris pour un logement familial.

Le Règlement n° 2008-16 du 4 décembre 2008 afférent aux règles comptables applicables aux ex-CIL, imposaient à ceux-ci de mentionner en annexe les informations nécessaires au suivi en nombre (comptabilité matière) des droits de réservation définis par les articles L. 313-26 et R. 441-5 du CCH à compter des exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2009.

Le suivi en nombre des droits de réservation est effectué à trois stades :

- droits relatifs aux conventions signées et portant sur des logements qui ne sont pas encore mis à disposition du CIL et qui ne sont donc pas réellement utilisables,
- droits relatifs aux logements vides pour lesquels le CIL peut présenter des candidatures aux bailleurs,
- droits relatifs à des logements occupés mais pour lesquels le CIL bénéficie d'un droit de suite encore valable.

Le règlement comptable ANC N°2017-02 du 5 juillet 2017 impose le dénombrement présenté en dissociant les stocks de droits de réservation groupe et hors groupe.

Les éléments déclarés à l'Agence concernant les droits de réservation sont les suivants :

Droits de réservation relatifs aux logements occupés (droits de suite uniquement)

Stock au 31 décembre 2017	
Groupe Action Logement	203 665
Hors groupe Action Logement	374 306
Total général	577 971

Droits de réservation relatifs aux logements libres

Stock au 31 décembre 2017	
Droits de réservation en droit de suite	22 678
Groupe Action Logement	10 591
Hors groupe Action Logement	12 087
Droits de réservation en désignation unique	6 153
Groupe Action Logement	2 715
Hors groupe Action Logement	3 438
Total général	28 831

Droits de réservation relatifs aux logements non encore livrés

Stock au 31 décembre 2017	
Droits de réservation en droit de suite	116 173
Groupe Action Logement	43 740
Hors groupe Action Logement	72 433
Droits de réservation en désignation unique	43 341
Groupe Action Logement	15 438
Hors groupe Action Logement	27 903
Total général	159 514

Source ANCOLS

Les commissaires aux comptes ont testé le processus pour les nouveaux droits de réservation et n'ont pas relevé d'anomalie. Questionnée à ce sujet, ALS a indiqué avoir procédé aux enquêtes sur ces droits et déclaré à l'Agence les données.

Il appartient à ALS d'engager une fiabilisation des données relatives aux droits de réservation, dans la perspective de la loi ÉLAN.

Depuis la création d'ALS, aucun audit sur les « anciens » droits de réservation, c'est-à-dire détenus par les ex-CIL, n'a été réalisé. Une grande majorité des rapports des CAC font état de manque de fiabilité des données fournies par les anciens collecteurs. Les rapports de l'Agence mentionnaient également cette carence dans la majorité des ex-CIL contrôlés. ALS n'a engagé aucune démarche globale pour recenser ses contreparties locatives.

La fiabilisation est également dépendante de l'aboutissement du nouveau SI programmé au mieux en 2020.

À moyen terme, ALS envisage, une fois la migration des bases de données réalisée au sein du futur SI unique, le contrôle et la veille du parc de droits par le CSP PM. À fin octobre 2018, les CSP PM n'étaient pas totalement en place et le prévisionnel des migrations prévoyait une échéance à 2020.

ALS a fourni la restitution des travaux des commissaires aux comptes sur les anciens droits de réservation. Il apparaît que le processus d'archivage des conventions avec les bailleurs est, à la base, défaillant puisque sur l'échantillon contrôlé, des conventions n'ont pas été retrouvées. De plus, la multitude de systèmes de gestion (21) sur lesquels sont enregistrés les droits de réservation rend complexe le processus de placement locatif, et le recensement des droits détenus par le groupe. Aussi, les restructurations du réseau des CIL mais également les opérations de regroupement et de fusion des bailleurs, sont sources de pertes d'information.

Il est à noter que la loi Élan prévoit la gestion en flux et non en stock des droits de réservation. Cette modification induira pour Action Logement une attention plus faible sur les stocks détenus. L'Agence rappelle néanmoins que la gestion en flux modifiera la politique de gestion des droits de réservation par le groupe, et qu'ALS va devoir s'organiser pour mettre en place ce suivi par flux. ALS précise que ce point a été intégré dans le cadre du projet HERMES, qui constituera l'outil unique de gestion des placements locatifs.

ALS précise que les nouveaux droits négociés depuis 2017 sont répertoriés et consolidés au niveau d'ALS. Une démarche de référencement et de consolidation est en cours au sein de la DSI, la mise en production de la plateforme de commercialisation de l'offre locative sociale est prévue début 2020.

7.3.2.2 Le suivi des droits de réservation à la DR Île-de-France

L'activité locative en DR ÎdF est répartie sur 13 sites et fonctionne avec 11 SI indépendants.

Elle fait intervenir 2 départements :

- Le département « offre locative régionale et patrimoine régional » qui relève de la direction « investissements et relations bailleurs » : ce département a notamment pour fonction d'alimenter l'offre de logements, de mettre à jour les données relatives aux logements dans le système d'information et de prospecter auprès des bailleurs pour accroître l'offre régionale ;
- Le département « solution logements » qui relève de la direction « service salariés » : ce département a en charge la relation avec les salariés demandeurs de logements. Le processus de traitement comprend plusieurs étapes : la réception et l'enregistrement des demandes ; la qualification des demandes ; le rapprochement offre – demande, l'instruction des dossiers CAL, le suivi des dossiers transmis aux bailleurs.

L'activité locative de la DR est importante et se caractérise par un nombre de demandes et d'attributions très élevées comme le montre le tableau ci-dessous.

	Activité locative : demandeurs et attributions de logements					
	Île-de-France		National		Île-de-France / National	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017
Stock de demandeurs	128 321	123 209	243 676	233 435	52,7 %	52,8 %
Demandeurs nets des annulations - Flux	79 353	74 976	176 586	156 797	44,9 %	47,8 %
Objectif attributions	29 097	26 705	90 000	82 320	32,3 %	32,4 %
Attributions de logements	29 087	27 379	96 179	84 965	30,2 %	32,2 %
Attributions / Objectif	100,0 %	102,5 %	106,9 %	103,2 %		
Attributions / Demandeurs nets des annulations	36,7 %	36,5 %	54,5 %	54,2 %		

Source : Book DR ÎdF.

En 2018, près d'un tiers des attributions de droits de réservation ont été réalisées en Île-de-France.

La procédure d'enregistrement et de sélection des demandes de logements mise en œuvre au sein de la DR Île-de-France présente des insuffisances. Des irrégularités sont constatées et l'équité de traitement des demandeurs n'est pas garantie faute de dispositif de sélection des candidats adéquat.

Il est rappelé qu'ALS est tenue, en application des articles L. 441-2-1 et R. 441-2-1 du CCH, d'enregistrer les demandes de logement social émanant des salariés des entreprises cotisant auprès de la société et de communiquer à ces derniers une attestation de demande dans le délai maximal d'un mois à compter du dépôt de la demande. Il est rappelé également que les commissions d'attribution de logements des organismes de logement social doivent, conformément à l'article R. 441-3 du CCH, examiner au moins trois demandes pour un logement à attribuer sauf en cas d'insuffisance de candidatures.

Ces dispositions ne sont pas respectées comme l'a relevé un audit interne conduit en 2018 et portant sur le « processus placement locatif » mis en œuvre au sein de la DR ÎdF. Les constats dressés à cette occasion sont critiques. Ce rapport d'audit pointe notamment les manquements suivants :

- L'absence de contrôle de l'enregistrement de l'exhaustivité des demandes de logements et le non-respect du délai réglementaire d'enregistrement ;
- La non-transmission systématique de trois dossiers aux bailleurs sociaux ;
- L'absence de disposition de cotation du demandeur qui ne permet pas de s'assurer du respect des critères légaux de priorité (article L. 441-1 du CCH) ainsi que ceux de la directive d'ALG portant sur l'accès à l'offre locative sociale.

L'audit précité critiquait également les modalités d'organisation de l'activité locative au sein de la délégation régionale (absence de procédure unique encadrant les missions des collaborateurs, organisation managériale inadaptée, absence d'indicateur d'évaluation de l'efficacité/efficace).

Les corrections appropriées n'avaient pas été apportées lors du présent contrôle. ALS avance le fait qu'il ne dispose pas nécessairement de 3 candidats pour une partie des logements à attribuer, ce qui n'est pas démontré. ALS indique par ailleurs ne pas disposer de suffisamment de moyens humains pour instruire trois dossiers. Cet argument n'est pas recevable : il appartient à ALS de s'organiser pour remplir ses obligations en la matière.

ALS compte sur le SI unifié pour améliorer ses procédures à partir de 2020.

La DR Île-de-France contribue sur son territoire d'intervention au relogement des ménages DALO et autres prioritaires. Les chargés d'entreprise ont parmi leurs priorités, l'accompagnement des entreprises dans l'identification des publics prioritaires et le recensement de façon plus intensive des publics pouvant répondre au DALO dans les commissions logement.

Le fléchage vers des ménages prioritaires au titre du DALO d'une partie des logements réservés des ex-CIL a fait l'objet de circulaires préconisant la passation d'accords locaux État/collecteurs afin de préciser les conditions de mobilisation de ces logements. Pour autant, la mobilisation des réservations des ex-CIL pour le relogement des ménages prioritaires était insuffisante. À titre d'illustration, le ratio des attributions, relevant de l'obligation DALO des ex-CIL sur l'ensemble des attributions réalisées dans le parc de droits de réservation des ex-CIL, s'établit à 2,7% en 2013, 2,9% en 2014 et 3,1% en 2015³⁵. L'article L. 313-26-2 du CCH prévoit pourtant qu'un quart des attributions annuelles de logements réservés par ALS soit faite au bénéfice des ménages déclarés prioritaires et à reloger en urgence par les commissions de médiation DALO.

En ce qui concerne les attributions au titre du DALO, l'Île-de-France est une région singulière par rapport aux autres régions. Cependant, son ratio d'attribution n'était que de 7,6 % en 2015, 7,2 % en 2014, 6,7 % en 2013 et 7,4 % en 2012³⁶. Aussi, pour améliorer la performance et les modalités de mise en œuvre du dispositif de

³⁵ Source : Note ANCOLS relative à l'obligation DALO - exercice 2015.

³⁶ Source : Notes ANCOLS relative à l'obligation DALO – exercices 2014 et 2015.

mobilisation du contingent de réservations des ex-CILS, un protocole d'accord, spécifique à l'Île-de-France, a été signé en mars 2016 entre l'État et AL. Celui-ci vise à améliorer le taux d'attribution en l'Île-de-France des demandeurs relevant du DALO, en identifiant mieux le parc de logements sociaux susceptibles de les accueillir et en ciblant le public concerné. Ce protocole engage AL sur un objectif de relogements de 11 500 ménages DALO sur 3 ans, avec une montée en charge progressive des objectifs d'attributions : 2 866 attributions DALO en 2016, 3 822 en 2017 et 4 777 en 2018. Les résultats ont été globalement atteints³⁷.

³⁷ Les éléments fournis font ressortir un nombre total de relogement DALO de 11 177 sur la durée du protocole, soit plus de 97 % de l'objectif fixé.

8. 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