

REFORME D'ACTION LOGEMENT

Dernière mise à jour : 16-02-2013

Action Logement : une réforme à poursuivre

Ce n'est pas la première fois que la Cour des Comptes examine le cas du 1% Logement : elle a en effet déjà émis des observations en 2006, 2009 et 2010. Certes, elle se félicite aujourd'hui du fait que ses observations ont largement contribué à modifier l'organisation et les modalités d'emploi des fonds du 1% Logement. Mais elle appelle néanmoins à poursuivre la réforme engagée et s'inquiète sur la pérennité du modèle de financement de cette institution paritaire qui est une pièce majeure dans le financement des logements en France.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de mars 2009 a certes clarifié l'organisation institutionnelle de la PEEC, note la Cour, en distinguant les fonctions et mandats de la tête de réseau des collecteurs et l'établissement public de contrôle (Anpeec). Depuis 2010, Le 1% Logement (Union des entreprises et des salariés pour le logement ou UESL, collecteurs, Association Foncière Logement, Association pour l'accès aux garanties locatives) est devenu Action Logement, qui fonctionne désormais de la manière suivante : la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), obligatoire pour les entreprises de plus de 20 salariés, représente 0,45% de la masse salariale de l'année précédente. L'UESL représente les intérêts des collecteurs de cette contribution (CIL) et les encadre en jouant un rôle de tête de réseau. L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec) est quant à lui un établissement public de contrôle et d'évaluation.

Un regroupement effectif mais peu rationnel des collecteurs

Lors de ces derniers rapports, la Cour appelait notamment à poursuivre le regroupement des collecteurs et à évaluer l'utilité des usages faits de l'argent collecté. Trois ans plus tard, « on ne compte plus qu'une vingtaine de collecteurs (22 contre 109 en 2008 avec plus de la moitié de la collecte nette totale réalisée par ceux dont le siège est en Ile-de-France) et des mesures ont été prises pour encadrer leur gestion », se félicite la Cour des comptes. Mais cette dernière regrette que la logique de regroupement n'apparaisse pas clairement et qu'aucun acteur ne connaisse la distribution régionale de la collecte et des emplois. « Le bénéfice des fusions en termes de réduction des coûts de gestion tarde à se manifester », indique-t-elle. Ainsi, les coûts opérationnels nets des collecteurs ont augmenté de 3% entre 2007 et 2010, notamment parce que le regroupement n'a été accompagné d'aucun plan social (l'effectif est resté stable en 2009-2010 à 2200 salariés mais les personnels externes ont progressé de plus de 10% à environ 1000 personnes). L'UESL, répondant aux observations de la Cour, précise que la réduction de la masse salariale aura un impact sur les comptes de 2012 et que les coûts de gestion ont déjà baissé de 4,5% en 2011.

Le ministère de l'Economie et des Finances, consulté, souscrit au constat de la Cour : « la stratégie ayant guidé le processus de rationalisation des CIL est peu lisible et ne s'est traduite ni par des gains de productivité ni par la fin de la concurrence de ces CIL en matière de collecte ». La ministre du Logement, Cécile Duflot, tempère quant à elle la remarque de la Cour en expliquant que si son ministère a encouragé la démarche de regroupement des CIL, « il n'avait pas compétence pour le piloter et moins encore pour opérer ces regroupements ». Pour rassurer la Cour sur l'implication des CIL à l'échelle des territoires, elle rappelle que la lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 avec les partenaires sociaux consacre l'engagement d'Action Logement à dynamiser sa coopération avec les EPCI dans les bassins d'emplois prioritaires en vue d'une contractualisation des objectifs en lien avec les services de l'Etat.

Améliorer l'évaluation des politiques financées

« Les choix des emplois du 1% ne résultent toujours pas, notait la Cour en 2010, d'une évaluation comparée de l'utilité des emplois mais plutôt d'un compromis entre les acteurs ». De fait, les emplois ont reculé de 12% entre 2009 et 2011. La forte progression des subventions a été compensée par la chute d'autres emplois, notamment les concours aux personnes physiques (prêts et subventions ont ainsi baissé de presque moitié en quatre ans et ; les prêts travaux sont tombés de 300 millions en 2009 à 47 millions en 2011 tandis que les prêts à l'accession ont crû de 80% entre 2010 et 2011). Action Logement est ainsi devenue le premier financeur des politiques nationales (rénovation urbaine amélioration de l'habitat, quartiers dégradés). Dans le cas de l'Anru, elle reçoit en contrepartie des droits de réservation des logements locatifs sociaux reconstruits ou réhabilités (40% des 25% de logements réservés à l'Etat).

Relevant les nombreux à-coups dans la politique d'emplois à destination des personnes physiques (suppression du Pass travaux en 2009, création du prêt travaux en 2010, Pass foncier dont les ressources annuelles sont en dents-de-scie, prêt accession), la cour plaide pour stabiliser la gamme des produits pendant une période de cinq ans. A cet égard, le ministère du Logement a fait savoir qu'il demanderait au Commissariat général au développement durable (CGEDD) une étude qualitative sur l'évaluation de l'utilité des aides aux personnes physiques. S'agissant des concours aux personnes morales, la Cour préconise d'accorder une attention particulière aux actions visant à accroître l'offre locative. Car « construire 150 000 logements par an suppose un effort

substantiel de la part de certains collecteurs mais aussi un ciblage approprié de cet effort vers les zones les plus tendues et une gestion des droits de réservation permettant de répondre réellement à une demande ».

La Cour des comptes dénonce également « une connaissance incertaine des groupes que constituent les CIL, leurs filiales et groupements d'intérêt économique ». Ainsi à fin 2010, les collecteurs étaient actionnaires de référence de 117 sociétés anonymes d'HLM détenant 980 000 logements. Mais il n'existe pas d'informations fiables et exhaustives sur les filiales et participations (estimées à une cinquantaine par collecteur). La Cour relève qu'une base de données des filiales et participations est annoncée et qu'un mouvement de combinaison des comptes est engagé. Elle suggère toutefois de créer une autorité nationale de contrôle des organismes de logement social pour pouvoir avoir une vision d'ensemble de la PEEC.

Inquiétude sur la pérennité du modèle financier d'Action Logement

Si la trésorerie hors collecte d'UESL et des CIL devrait devenir négative à compter de fin 2013 jusqu'en 2016, il a été convenu avec l'Etat qu'Action logement aura accès à 1 milliard d'euros par an pendant trois ans issus des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts contre un effort de financement supplémentaire en faveur du logement locatif social. La Cour des Comptes juge regrettable cette débudgétisation, appuyée sur un endettement d'Action logement qui risque, si ces fonds sont versés sous forme de subventions, de fragiliser encore la situation financière du mouvement.

Un avis partagé par le président d'UESL, qui estime que les prélèvements de l'Etat ne peuvent être maintenus au niveau requis (1,2 milliard par an de 2012 à 2015) au-delà de 2015 sans engager la pérennité du dispositif qui se caractérise aujourd'hui par une collecte relativement stable (même si celle-ci risque de baisser au cours des prochaines années compte tenu du contexte de l'emploi) et une érosion des retours de prêts (forte contraction des retours de prêts aux personnes physiques, en particulier des prêts pour travaux) en raison de l'augmentation des fonds consacrés au versement de subventions non remboursables.

En réponse à la crainte formulée par la Cour, la ministre du Logement précise que la lettre d'engagement mutuel du 12 novembre dernier fixe des enveloppes globales par orientation sans présager de la nature des emplois (subventions, prêts, fonds propres). « Une part significative de l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros prévue pour participer à l'effort exceptionnel de construction de 150 000 logements, devra toutefois être effectivement versée sous forme de subventions de façon à assurer un volume d'équivalent-subventions de 950 millions » (pendant trois ans), note la ministre. Cette dernière estime que « cette lettre, en garantissant le maintien du taux de la PEEC et la compensation pour les entreprises de 10 à 20 salariés et en réduisant les prélèvements pour financer des politiques publiques après 201-6, assure à Action Logement une ressource nouvelle chaque année, et conforte sa capacité de remboursement ». Action Logement ne financera plus d'Anah dès 2013, note le ministère. Enfin, « avec 2 milliards de trésorerie et aucune dette, la situation financière d'Action Logement, quoique affectée par des prélèvements depuis 2009, demeure saine », explique Cécile Duflot.

Six recommandations à Action Logement

Finalement, la Cour des comptes recommande à l'UESL et aux collecteurs :

- d'établir un état de la distribution régionale de la collecte et des interventions financées ;
- de réduire effectivement les coûts de gestion ;
- de poursuivre le regroupement des filiales des collecteurs de titre V ;
- de mettre en oeuvre la combinaison des comptes au sein des groupes de CIL et entre les collecteurs et l'UESL ;
- de poursuivre la régularisation des conditions de rémunération des dirigeants (chaque collecteur dispose désormais d'un comité des rémunérations) et des conditions financières de cessation d'activité ;
- de motiver les choix faits dans les financements au bénéfice des personnes morales.

Elle demande à l'Anpeec de conduire systématiquement une étude d'impact des nouvelles interventions au profit des personnes physiques et une évaluation des actions menées au cours des trois années écoulées.

Enfin, la Cour des comptes appelle l'Etat à :

- donner des prérogatives étendues en matière d'évaluation et d'études à l'autorité nationale de contrôle en voie de création ;
- rendre obligatoire la combinaison des comptes d'un collecteur et des filiales qu'elle contrôle.