

## OBJECTIFS ET BILAN QUANTITATIF DES CONTROLES

### OBJECTIFS

#### Les objectifs de contrôle des organismes collecteurs

Les objectifs de contrôle découlent évidemment de la mission que la loi assigne à l'Agence.

Pour les CIL, les contrôles portent sur le respect par l'organisme concerné de la réglementation relative au 1% logement, la fiabilité de sa situation financière et comptable, sa maîtrise des risques financiers courus, son organisation et son contrôle interne, puis la qualité de sa gestion et, enfin, son efficacité sociale.

Pour le contrôle des CCI et SIN, dont l'activité 1% ne constitue pas l'objet exclusif, les objectifs tiennent compte des particularités de ces structures. Sur ces organismes, le contrôle de l'Agence est, par définition, limité au seul secteur relatif à l'encaissement et l'emploi des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction, ce qui peut soulever un problème quand il s'agit d'apprécier la part relative de ce secteur dans l'activité générale du collecteur concerné et le risque éventuel que cette activité fait courir aux fonds collectés.

L'évolution du secteur 1% Logement a été considérable au cours de la dernière décennie : la création de l'UESL et la signature de nombreuses conventions entre celle-ci et l'Etat - notamment en matière de nouveaux emplois du « 1% », des fonds 10% en faveur des personnes rencontrant des difficultés particulières, des contributions versées au budget de l'Etat, de la participation à la politique de renouvellement urbain (ANRU et prêts rénovation urbaine), des interventions dans le développement de l'offre et l'accès au logement (1% Relance) et de la création de l'Association Foncière Logement -, les dispositions de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 visant à assurer une gouvernance stable dans les SA d'HLM, puis, le 20 décembre 2006, les conventions pour la création de la Garantie des risques locatifs (GRL) et du dispositif PASS-FONCIER, enfin l'accélération des regroupements entre collecteurs. Ces mutations amènent l'Agence à faire évoluer régulièrement la nature et le contenu des contrôles.

Désormais, ceux-ci portent largement sur la manière dont le collecteur s'est adapté aux changements du secteur, la réponse qu'il a apportée à l'évolution de ses ressources disponibles et les moyens qu'il a mis en œuvre pour inscrire son action dans le cadre des conventions Etat-UESL.

La mission de contrôle d'un collecteur est amenée à appréhender l'impact des flux financiers avec l'UESL sur l'équilibre à moyen terme de la trésorerie et à valider la cohérence des prévisions du collecteur afin d'évaluer sa capacité à poursuivre son activité dans des conditions satisfaisantes.

Dans les cas de fusion-absorption, les missions s'attachent, en outre, à analyser les conditions de réalisation des rapprochements et leurs conséquences sur les emplois et le fonctionnement de l'organisme qui en est issu.

Les collecteurs ont, depuis leur origine, développé des filiales soit directement, soit par l'intermédiaire de leur société du titre V. L'entrée en application de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 a, par ailleurs, organisé les participations au sein des SA d'HLM en faisant naître un actionnariat de référence, responsable de leur gouvernance. En conséquence, les diligences de l'Agence portent, en liaison avec la MILOS, sur l'évaluation de la situation financière de ces filiales, les conséquences de leur situation pour leur actionnaire, et la capacité des collecteurs à soutenir leur développement. Elles portent également sur le contrôle des pactes d'actionnaires et la réalité de la gouvernance mise en place.

Le phénomène de concentration des collecteurs a fait apparaître, à côté des CIL nationaux, des CIL régionaux ou intervenant dans plusieurs départements dont l'organisation décentralisée nécessite de mettre en place des procédures rigoureuses, un contrôle interne efficace et un système d'administration et de direction permettant le pilotage de l'ensemble. L'Agence, lors de ses contrôles, est de plus en plus amenée à évaluer si cette organisation permet d'assurer la fiabilité et la sécurisation des opérations que le CIL réalise, soit directement, soit à travers ses filiales.

Enfin, le contrôle de l'Agence, notamment lorsqu'il est suscité par une demande de l'UESL, s'attache plus particulièrement à vérifier la manière dont les CIL et les CCI ont ou non appliqué les recommandations données par l'Union.

Dans le cadre de l'évolution du réseau que l'UESL a initiée fin 2008 et qui aura des conséquences importantes sur le nombre et la taille des collecteurs, l'Agence adaptera ses méthodes aux données nouvelles.

### **Les objectifs des contrôles des organismes non collecteurs utilisateurs de fonds**

L'article L. 313-16-1 du Code de la construction et de l'habitation prévoit que les organismes qui construisent, acquièrent ou améliorent des logements foyers destinés aux personnes et familles mentionnées au II de l'article L. 313-1 du CCH doivent, pour bénéficier de fonds de la participation des employeurs, être agréés par l'autorité administrative.

L'article L. 316-1-2 du CCH confirme que l'Agence peut contrôler les opérations menées avec des fonds de la participation par des organismes n'ayant pas le statut d'organismes agréés pour les collecter.

Ce contrôle, pour les besoins exclusifs duquel l'Agence peut obtenir d'un organisme la communication de tout document qui se rapporterait à d'autres activités que celle menée avec des fonds de la PEEC, est effectué, comme le contrôle des organismes agréés pour collecter, sous l'autorité des ministres intéressés et non plus à la demande du ministre chargé du Logement. En conséquence, les contrôles correspondants doivent être proposés dans le programme annuel que le président de l'Agence soumet aux ministres.

Enfin, l'article L. 313-16-3 du Code de la construction et de l'habitation dispose qu'un organisme faisant obstacle à un contrôle de l'Agence peut être frappé, après une mise en demeure restée vaine, d'une amende maximale de 15 000 €. La pénalité est prononcée par l'autorité administrative et recouvrée au profit de l'Etat comme les créances étrangères à l'impôt et au domaine.

L'article L. 313-16-4 confirme, pour sa part, que les dispositions ci-dessus ne s'appliquent, pas plus que les dispositions antérieures résultant de la loi du 29 janvier 1993, aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte exerçant à titre principal une activité de construction, d'acquisition ou de gestion de logements sociaux.

## BILAN QUANTITATIF DES CONTRÔLES RÉALISÉS PAR L'AGENCE

### Evolution du secteur du 1% logement

Nombre de collecteurs financiers	1996	2007	2008
CIL	162	102	98
CCI collectrices	41	14	11
SIN	2	1	1
Sous-total hors CAF et SACI	205	117	110
CAF et SACI	59	-	-
TOTAL	264	117	110

Les chiffres du tableau ci-dessus témoignent du mouvement, amorcé depuis plusieurs années, de rapprochements de collecteurs.

L'année 2008 a confirmé ce mouvement qui a concerné non seulement des CIL dans le cadre d'opérations de fusions-absorptions décidées par leur assemblée générale extraordinaire respective, mais aussi trois Chambres de commerce et d'industrie qui, ayant souhaité cesser de collecter, ont transféré, pour deux d'entre elles à un CIL et pour une, à une autre CCI, leur situation active et passive résultant de la collecte et de l'emploi du « 1% logement ».

Ainsi, quatre CIL ont fusionné avec quatre autres : GIPEC (75) a été absorbé par CILGERE INTERENTREPRISE (75), CILOR (01) par le CILDA (01), CIL Bayonne et Région (64) par le CILB (64) et le CIL MANCHE HABITAT (50) par le CIL MANCHE (50). Pour les trois premières fusions, les nouveaux ensembles, ainsi constitués, ont pris à cette occasion respectivement les noms de CILGERE-GIPEC, AIN'CIL et CIL 64.

De même, les activités 1% de la CCI de Thiers (43), celles de la CCI de Bourges et du Cher (18), et celles de la CCI du Doubs (25) ont été reprises respectivement par la CCI de Clermont-Ferrand (63), le CIL du Val-de-Loire (37), et le CIL 1% Franche-Comté (25).

Si aucun texte réglementaire ne prévoit de consultation ou, a fortiori, d'accord préalable de l'Agence sur les fusions-absorptions de CIL ou les transferts de situations active et passive de CCI, il arrive fréquemment que l'un ou l'autre des collecteurs concernés, le plus souvent celui qui doit absorber, soumette les projets de protocole à l'avis de l'Agence afin de s'assurer de la validité de la procédure suivie et/ou de la pertinence des valeurs inscrites dans ces documents.

En outre, le conseil d'administration de l'Union d'économie sociale pour le logement a décidé, le 23 avril 2002, que les projets de regroupement lui seraient dorénavant transmis pour information préalable, la position du conseil de l'Union étant communiquée aux organes délibérants des collecteurs dans les trois mois suivant la saisine. Dans le déroulement de cette procédure, l'Agence est consultée par l'UESL à l'occasion de l'instruction que celle-ci fait des dossiers qu'elle a reçus.

Dans le cadre de cette consultation, l'Agence a donné un avis défavorable à un projet de reprise de la section PEEC d'une CCI par un CIL. L'UESL ayant suivi cet avis, un autre projet a été présenté, qui a recueilli un avis favorable de la part de l'ANPEEC.

### Le programme de contrôle pour 2008

	Programmes antérieurs non achevés en 2007		Nouvelles missions retenues pour 2008	Dossiers susceptibles d'être contrôlés en 2008	Contrôles achevés en 2008	Reste à réaliser à fin 2008	
	Non commencés	En cours				Non commencés	En cours
CIL	9	10	18	37	15	14	8
CCI		1	1	2	1		1
SIN							
Autres			1	1		1	
	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>9</b>

Le programme approuvé par l'Etat pour 2008 (40) comprenait initialement les contrôles de 19 organismes collecteurs, dont neuf qui figuraient au programme pour 2007 et qui n'avaient pas été ouverts.

En cours d'année 2008, il a été proposé à l'Etat de procéder au contrôle d'une association non collectrice, non prévu au programme.

Au total, avec les programmes antérieurs non achevés, ce sont trente-sept CIL, deux CCI, et une association non collectrice, sur lesquelles l'Agence était susceptible d'intervenir au cours de l'année 2008. L'Agence n'a pas reçu de demande de l'UESL relative à l'ouverture d'un éventuel contrôle.

### Les contrôles achevés durant l'année 2008

Un contrôle est considéré achevé après que le rapport a été examiné par le Comité permanent de l'Agence.

Dix-neuf dossiers de contrôle ont été présentés en 2008 au Comité permanent concernant : dix-sept CIL, dont un a fait l'objet de deux rapports présentés à des comités permanents distincts et trois ont fait l'objet de contrôles ponctuels, un réalisé dans le cadre du suivi de contrôle, et deux réalisés pour les besoins d'une étude sur les dix plus petits CIL, présentée, par ailleurs, à un comité permanent et un service PEEC de CCI.

Les dix-sept CIL et la CCI, bien que résultant parfois d'un regroupement depuis le précédent contrôle, faisaient l'objet d'un renouvellement de contrôle.

Huit dossiers de contrôle concernaient des missions ouvertes en 2008, onze avaient été ouvertes en 2007.

#### **Les contrôles en cours au 31 décembre 2008**

Au 31 décembre 2008, dix contrôles se déroulaient et présentaient des stades d'avancement différents.

Ces contrôles concernaient neuf CIL et une CCI.