

Le Premier Ministre

Paris, le 18 FEV. 2019

N°274/19/SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé sur les lacunes du contrôle de la conformité au droit européen des aides publiques au logement social.

Vous m'avez saisi par courrier du 3 décembre 2018 d'un référé portant sur les lacunes du contrôle de la conformité au droit européen des aides publiques au logement social.

La Cour recommande à l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) et aux ministères de tutelle d'adopter, en conseil d'administration de cet établissement et avant la fin de l'année 2018, une méthode de contrôle conforme à la décision n°2012/21/UE et de la présenter à la Commission européenne.

Au préalable, je souhaite vous rappeler que depuis plusieurs années les modalités d'encadrement du secteur du logement social en France sont décrites précisément à la Commission européenne sans que cette dernière n'ait formulé d'observations.

Il convenait néanmoins de renforcer ce dispositif par l'adoption d'une méthode de contrôle qui a fait l'objet de nombreux échanges entre l'ANCOLS, les ministères de tutelle et les représentants des bailleurs sociaux. Celle-ci continuera d'être discutée et pourra, le cas échéant, faire l'objet d'adaptations.

Elle a été adoptée par le conseil d'administration de l'ANCOLS lors de sa réunion du 23 janvier. La délibération du conseil d'administration figure en annexe.

Cette méthode de contrôle comprend deux étapes :

- un diagnostic préliminaire, qui consiste en l'analyse de la situation économique et financière de l'organisme au vu de ses données et états financiers et comptables ;
- un diagnostic complémentaire qui consiste à procéder à un examen approfondi de la situation de l'organisme afin de confirmer, qualifier et évaluer une éventuelle surcompensation, après prise en compte, notamment des effets attendus des projets d'investissements déjà engagés. Il est accompagné, le cas échéant, d'une proposition d'options possibles pour permettre à cet organisme de retrouver un bénéfice raisonnable.

La méthode s'appliquera aux contrôles ouverts à compter du 1er avril 2019.

La situation de surcompensation sera vérifiée sur la base de la combinaison d'un indicateur de marge d'exploitation (l'excédent brut d'exploitation divisé par le chiffre d'affaires net des charges récupérables) et d'un indicateur de rendement de l'actif (le résultat net comptable divisé par les immobilisations brutes nettes de l'endettement).

Fera en particulier l'objet d'un examen approfondi en vue de la détection d'une éventuelle surcompensation, tout organisme appartenant au quatrième quartile au regard, cumulativement, des deux indicateurs précédemment mentionnés.

Je précise que cette méthode de contrôle sera portée à la connaissance de la Commission européenne en lien avec le secrétariat général pour les affaires européennes.


Edouard PHILIPPE

Conseil d'administration du 23 janvier 2019

Délibération n° 2019-09

relative à l'approbation de la méthode de vérification de l'absence de surcompensation dans les organismes de logement social pour l'exercice de la mission mentionnée au c du 1° du I de l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation visant le contrôle du respect de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (SIEG)

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE NATIONALE DE CONTRÔLE DU LOGEMENT SOCIAL

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 106, paragraphe 2 ;

Vu la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, et notamment ses articles L. 342-2, L. 342-4, L. 342-14 I.10°, R. 342-2 (II, 4°), et R. 342-3 ;

Vu la délibération n° 2017-30 du 1^{er} décembre 2017 du conseil d'administration de l'agence ;

Considérant ce qui suit :

- 1. la mission mentionnée au c du 1° du I de l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation s'exerce à l'occasion d'un contrôle global ou d'un contrôle ciblé et elle ne donne pas lieu à l'établissement d'un rapport distinct de celui relatif au contrôle dans le cadre duquel elle s'exerce ;*
- 2. aux termes du paragraphe 1 de l'article 5 de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable ;*
- 3. aux termes du paragraphe 5 de l'article 5 de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le*

fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, il est entendu par bénéfice raisonnable le taux de rendement du capital qu'exigerait une entreprise moyenne s'interrogeant sur l'opportunité de fournir le service d'intérêt économique général pendant toute la durée du mandat, en tenant compte du niveau de risque, le taux de rendement du capital étant défini comme le taux de rendement interne que l'entreprise obtient sur son capital investi pendant la durée du mandat et le niveau de risque dépendant du secteur concerné, du type de service et des caractéristiques de la compensation ;

4. *aux termes du paragraphe 7 de l'article 5 de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, un taux de rendement du capital qui ne dépasse pas le taux de swap applicable majoré d'une prime de 100 points de base est considéré comme raisonnable en tout état de cause, le taux de swap applicable étant celui dont la maturité et la monnaie correspondent à la durée et à la monnaie du mandat ;*
5. *les caractéristiques de fonctionnement du SIEG du logement social en France, notamment l'absence de terme au mandat et les difficultés d'estimation des variations de la valeur économique du patrimoine durant le mandat, ne permettent pas la détermination d'un taux de rendement interne du capital investi ;*
6. *le maintien de la qualité de l'habitat et l'adaptation du parc de logements sociaux aux besoins des territoires sont des missions constitutives du SIEG ;*
7. *aux termes du paragraphe 8 de l'article 5 de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, lorsque, en raison de circonstances particulières, il n'est pas approprié de recourir au taux de rendement du capital, les États membres peuvent, pour déterminer le niveau du bénéfice raisonnable, se fonder sur d'autres indicateurs de bénéfice, tels que le rendement des capitaux propres moyen, le rendement du capital employé, le rendement de l'actif ou la marge d'exploitation ;*
8. *aux termes du paragraphe 8 de l'article 5 de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, quel que soit l'indicateur retenu, l'État membre doit être en mesure de fournir à la Commission, sur demande de celle-ci, des éléments prouvant que le bénéfice n'excède pas ce qu'exigerait une entreprise moyenne s'interrogeant sur l'opportunité de fournir le service et peut, par exemple, communiquer à titre de référence des rendements obtenus pour des contrats similaires exécutés dans des conditions de concurrence ;*

DÉCIDE

Article 1^{er} : La méthode de vérification de l'absence de surcompensation dans les organismes de logement social mise en œuvre par l'agence pour l'exercice de la mission mentionnée au c du 1° du I de l'article L. 342-2 comporte deux étapes :

- 1) le diagnostic préliminaire consistera en l'analyse de la situation économique et financière de l'organisme, au vu de ses données et états financiers et comptables, afin d'identifier si, à ce stade, cet examen préliminaire fait apparaître un résultat excédant un bénéfice raisonnable, et par conséquent l'existence d'une éventuelle surcompensation. Cette étape ne nécessitera pas de diligences au sein de l'organisme ;
- 2) le diagnostic complémentaire consistera à procéder à un examen approfondi de la situation de l'organisme afin de confirmer, qualifier et évaluer une éventuelle surcompensation, après prise en compte, notamment des effets attendus des projets d'investissements déjà engagés et, le cas échéant, proposition d'options possibles pour lui permettre de retrouver un bénéfice raisonnable.

Article 2 : En application du paragraphe 8 de l'article 5 de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, la situation de surcompensation est établie sur la base de la combinaison d'un indicateur de marge d'exploitation, l'excédent brut d'exploitation divisé par le chiffre d'affaires net des charges récupérables et d'un indicateur de rendement de l'actif, le résultat net comptable divisé par les immobilisations brutes nettes de l'endettement.

Pour les premiers dix-huit mois d'application de la présente délibération, fera l'objet d'un examen approfondi en vue de la détection d'une éventuelle surcompensation tout organisme appartenant de façon cumulative au quatrième quartile pour les deux indicateurs mentionnés dans l'alinéa qui précède. À partir du bilan établi à l'issue de ces premiers dix-huit mois d'application, les seuils pour l'identification des organismes en situation de surcompensation pourront être ajustés par délibération du conseil en fonction des résultats obtenus.

Article 3 : Pour l'application du paragraphe 8 de l'article 5 de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, aux termes duquel le bénéfice de l'organisme n'excède pas ce qu'exigerait une entreprise moyenne s'interrogeant sur l'opportunité de fournir le service, est principalement pris en compte le niveau de l'indicateur du résultat net comptable divisé par les immobilisations brutes nettes de l'endettement pour la qualification et l'évaluation d'une surcompensation effective.

Article 4 : Les indicateurs visés aux articles 2 et 3 ci-dessus, utilisés par l'agence pour l'exercice de la mission mentionnée au c du 1° du I de l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation sont retraités afin de tenir compte, à partir d'une analyse des données disponibles et d'une analyse sur place,

notamment du niveau de service rendu, des investissements réalisés pour la construction, l'amélioration et la démolition de logements sociaux et des spécificités de l'organisme contrôlé qui peuvent biaiser ces indicateurs. Ceci peut se traduire par un redressement, à la hausse ou à la baisse de données telles que les coûts de gestion ou les coûts de maintenance ou par un retraitement d'éléments exceptionnels. Ces redressements et retraitements sont énoncés, exposés et motivés dans le rapport provisoire soumis à la contradiction de l'organisme contrôlé.

Article 5 : Pendant la période mentionnée au deuxième alinéa de l'article 2, sans interrompre la mise en œuvre de la méthode exposée dans les articles qui précèdent, le conseil d'administration peut autoriser le test d'une méthode alternative conforme à la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général associant une approche par opération à une analyse globale à l'échelle de l'opérateur.

Article 6 : Le comité du contrôle et des suites ne peut, pour les contrôles ouverts pendant la période mentionnée au deuxième alinéa de l'article 2 et au titre de manquements aux dispositions de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, préparer des projets de délibération soumis au conseil d'administration en application du 2° et du 3° du II de l'article R. 342-2 du code de la construction et de l'habitation ou arrêter d'autres suites sur ce fondement.

Le seuil de qualification d'une situation de surcompensation est fixé par délibération du conseil d'administration devant intervenir à l'issue de la période mentionnée au deuxième alinéa de l'article 2.

Lorsqu'une surcompensation est établie, le directeur général soumet au conseil d'administration des propositions pour la résorber.

Article 7 : La présente délibération s'applique aux contrôles ouverts à compter du 1^{er} avril 2019.

Au terme de la période mentionnée au deuxième alinéa de l'article 2, le directeur général présente au conseil d'administration un bilan de mise en œuvre de la présente délibération, ainsi que, le cas échéant, des propositions d'évolution en fonction des conclusions de ce bilan.

Fait à Paris-la-défense, le 23 janvier 2019
Le Président du conseil d'administration


Jean GAEREMYNCK

Le présent acte peut faire l'objet d'un recours contentieux devant la juridiction administrative de droit commun compétente dans un délai de deux mois à compter de sa publication.