



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE  
DES FINANCES  
ET DE LA RELANCE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Le Président du CNOCP

**Conseil de normalisation  
des comptes publics**

Paris, le 14 octobre 2021

Le Président du CNOCP

au

Directeur général des finances publiques

Objet : réponse à la saisine de la Direction générale des finances publiques concernant la simplification de la réglementation comptable de la Caisse de garantie du logement locatif social

Par courrier en date du 28 septembre 2020, vous avez saisi le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) d'une demande de simplification de la réglementation comptable applicable à la Caisse de garantie du logement locatif social. Vous avez en effet relevé que la caisse doit élaborer des états financiers, d'une part, selon les normes comptables des établissements publics en raison de son statut juridique d'établissement public national à caractère administratif, et, d'autre part, selon les dispositions comptables et prudentielles applicables aux établissements de crédit, en raison de son activité financière et de son statut d'établissement financier spécialisé.

Vous estimez que ce double référentiel comptable est source de difficultés ; vous souhaiteriez que des clarifications soient apportées afin de permettre à la Caisse de ne relever que d'un seul référentiel.

Le Conseil de normalisation des comptes publics a procédé à des travaux d'analyse que vous trouverez présentés en annexe.

À l'issue de ces travaux, il apparaît que les états financiers sous format bancaire sont les seuls utilisés, et qu'aucun utilisateur spécifique des états financiers produits selon le référentiel applicable aux établissements publics n'a été identifié. Le Conseil de normalisation des comptes publics recommande donc que la Caisse de garantie du logement locatif social établisse ses états financiers à partir des dispositions du règlement de l'Autorité des normes comptables n°2014-07 relatif aux comptes des entreprises du secteur bancaire. Il propose que la Caisse cesse d'établir un second jeu d'états financiers selon les règles de présentation du Recueil des normes comptables des établissements publics (RNCEP).

Enfin, le Conseil de normalisation des comptes publics suggère que l'arrêté du 4 mars 2003 portant règlement comptable et financier de la Caisse soit mis à jour, en supprimant la référence à l'instruction M9-1 désormais obsolète.

Michel PRADA

Tél : +33 1 53 18 29 23

Mél : michel.prada@finances.gouv.fr

Conseil de normalisation des comptes publics

139, rue de Bercy

75012 Paris

## ANNEXE

### 1. Présentation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

#### 1.1. *Activité et fonctionnement*

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un établissement public administratif (EPA) créé en remplacement de la Caisse de garantie du logement social (CGLS), par la loi dite « Solidarité et renouvellement urbain » du 14 décembre 2000 (SRU).

Administrée par l'État et la profession des bailleurs sociaux, la CGLLS fonctionne selon le principe de solidarité entre les acteurs du logement social. Elle soutient les organismes et acteurs qui font évoluer le secteur ou éprouvent des difficultés financières.

La Caisse est administrée par un conseil d'administration composé majoritairement de représentants de l'État, son président étant élu parmi les représentants de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré (USH, union sociale pour l'habitat).

La CGLLS a une double mission, en application de l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation : gérer un fonds de garantie de prêts au logement social et contribuer, notamment par des concours financiers, à la prévention des difficultés financières et au redressement des bailleurs sociaux (organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), sociétés d'économie mixte, etc.), afin qu'ils puissent retrouver leur équilibre financier.

La CGLLS est chargée de :

- garantir les prêts accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes de logement locatif social ;
- contribuer au rétablissement financier des bailleurs sociaux en difficulté ;
- accompagner la réorganisation et le regroupement des organismes de logement social ;
- concourir au financement des acteurs nationaux du logement social : fédérations de bailleurs sociaux (USH), et associations nationales des locataires, ADIL, et de certaines politiques du logement social : Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), Fonds national d'aide à la pierre (FNAP), Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) ;
- appuyer des adaptations des organismes de logement social à leur environnement (innovation, modernisation, ingénierie de rénovation urbaine, restructuration territoriale des organismes)<sup>1</sup>.

Les principales ressources de la Caisse proviennent de la perception de cotisations payées par l'ensemble des organismes du logement social et prévues par le code de la construction et de l'habitation (articles L. 452-4 et L. 452-4-1). La Caisse perçoit également une cotisation destinée à l'ANCOLS.

<sup>1</sup> <https://cglls.fr/nous-connaître/>

L'activité d'octroi de garanties génère pour sa part des produits financiers qui prennent la forme de commissions.

En 2020, le compte de résultat de la Caisse présente un total de produits de 525 millions d'euros, dont 451 millions au titre des impôts et taxes affectés correspondant aux cotisations et 3 millions au titre des intérêts sur prêts et commissions de garanties (produits d'exploitation bancaire). Le solde d'environ 71 millions correspond à des reprises de provisions (en lien avec les mises en paiement de l'exercice de subventions octroyées lors des exercices précédents).

Les charges correspondent principalement aux contributions versées majoritairement à l'ANRU (184 millions), au FNAP (75 millions) ou au FNAVDL (15 millions), aux cotisations et aux concours externes, ou à l'octroi d'aides, subventions et dotations aux provisions (150 millions).

## **1.2. Régime juridique et cadre comptable applicable**

La CGLLS relève des personnes morales visées par le 6<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). À cet égard, elle est soumise aux titres I et III du décret précité, ainsi que rappelé dans l'article R. 452-21 du code de la construction et de l'habitation, sous réserve des dérogations ou des adaptations prévues par ses statuts.

Selon l'arrêté du 4 mars 2003 portant règlement comptable et financier de la Caisse de garantie du logement locatif social<sup>2</sup>, « *La caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), établissement public national à caractère administratif et institution financière spécialisée, est soumise aux dispositions de droit commun sur les établissements publics administratifs ainsi qu'à celles spécifiques sur les établissements de crédit* ». L'article 3 de l'annexe de l'arrêté précise que « *L'organisation budgétaire et comptable de la CGLLS est assurée selon les règles définies par l'instruction M9-1<sup>3</sup>. L'agent comptable tient la comptabilité selon la nomenclature du plan de comptes des établissements de crédit en application de l'article R. 452-21<sup>4</sup>* ».

En pratique, la Caisse de garantie du logement locatif social produit annuellement deux jeux de comptes, l'un à titre principal, en application du règlement de l'Autorité des normes comptables n°2014-07 relatif aux comptes des entreprises du secteur bancaire, et l'autre en fin d'année en documents de synthèse selon la présentation prévue dans la norme 1 du Recueil des normes comptables pour les établissements publics.

<sup>2</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000777415>

<sup>3</sup> À la suite de la publication du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique et du Recueil de normes comptables pour les établissements publics (RNCEP), une instruction comptable commune (ICC) a été mise en place pour leur déclinaison. De ce fait, l'instruction M9-1 n'est plus applicable.

<sup>4</sup> Article R. 452-21 « *La Caisse de garantie du logement locatif social est soumise aux dispositions des titres I<sup>er</sup> et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Le plan comptable est conforme au caractère de société de financement de la caisse. Un arrêté conjoint du ministre chargé du logement, du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget fixe le règlement comptable et financier de la caisse.* »

## **2. Articulation et utilisation des différents jeux d'états financiers**

### ***2.1. Articulation des différents jeux d'états financiers***

La comptabilité est tenue « nativement » sous format bancaire, en utilisant les dispositions du règlement de l'ANC susmentionné. L'application de ces dispositions pour l'établissement des états financiers de la Caisse est cohérente avec son activité. Les états financiers élaborés selon ce format font l'objet d'une certification par le commissaire aux comptes de l'organisme. Les états de reporting adressés trimestriellement à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) sont établis à partir de la nomenclature comptable des établissements financiers.

En fin d'année, la Caisse retraite ces états financiers pour les rendre conformes aux dispositions applicables aux organismes publics. Mais il ne s'agit que de retraitements de présentation qui consistent à passer d'une présentation du bilan par liquidité décroissante (format bancaire) à une présentation par liquidité croissante. La Caisse ne procède à aucun retraitement de comptabilisation ou d'évaluation des actifs et des passifs.

S'agissant en particulier de la comptabilisation des subventions versées, les dispositions des normes 2 « Les charges », 12 « Les passifs non financiers » et 13 « Les engagements à mentionner en annexe » du Recueil de normes comptables pour les établissements publics auraient pu conduire à inscrire une partie d'entre elles dans les notes annexes, comme engagements donnés, plutôt qu'au passif du bilan.

Les travaux de conception des états financiers en fin d'exercice représentent une charge de travail non négligeable sans préjudice d'éventuelles erreurs.

### ***2.2. Utilisation des différents jeux d'états financiers***

L'analyse a porté sur l'intérêt pour les différents utilisateurs des états financiers de ces deux jeux de comptes.

Les comptes en format bancaire sont prévus par l'arrêté et sont nécessaires au reporting prudentiel auquel la Caisse est soumise, en vertu de son statut de société de financement.

Les comptes présentés en format bancaire sont ceux utilisés par les représentants du Ministère de la transition écologique, en charge du logement, auquel est rattachée la Caisse et sont de nature à donner toute l'information nécessaire.

Pour ce qui concerne l'intégration des comptes en comptabilité économique nationale, le bureau de la DGFIP en charge des comptes nationaux a indiqué qu'il utilise les comptes au format bancaire, ce qui permet de collecter l'information nécessaire.

Les états financiers de la CGLLS sont également utilisés pour l'évaluation de la Caisse au sein des actifs financiers de l'État (compte 26). Cette évaluation est réalisée à partir des balances comptables transmises en format bancaire et retraitées pour obtenir la valeur d'équivalence, retenue pour les entités contrôlées de l'État.

En conclusion, il apparaît que les états financiers sous format bancaire sont les seuls utilisés ; aucun utilisateur des états financiers produits selon les dispositions du Recueil des normes comptables pour les établissements publics n'a été identifié.

### **3. Propositions de simplification**

Le Conseil de normalisation des comptes publics recommande que la Caisse de garantie du logement locatif social établisse ses états financiers selon la présentation prévue dans le règlement de l'Autorité des normes comptables n°2014-07 relatif aux comptes des entreprises du secteur bancaire. Il propose que la caisse cesse d'établir un second jeu d'états financiers selon les règles de présentation du Recueil des normes comptables des établissements publics (RNCEP).

Afin de traduire cette proposition dans les textes réglementaires de la Caisse, le Conseil de normalisation des comptes publics recommande de mettre à jour l'article 3 de l'annexe de l'arrêté du 4 mars 2003 portant règlement comptable et financier de la Caisse de garantie du logement locatif social, en supprimant la référence à l'instruction M9-1, tout en rappelant que l'organisation budgétaire et comptable, à l'exception de la présentation des états financiers, est assurée selon le cadre réglementaire des établissements publics soumis aux titres I et III du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012.