

N° 497

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 avril 2017

## PROJET DE LOI

*ratifiant l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017* **modifiant l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement et modifiant le code de la construction et de l'habitation et le code des juridictions financières,**

PRÉSENTÉ

au nom de M. Bernard CAZENEUVE,

Premier ministre

Par Mme Emmanuelle COSSE,

ministre du logement et de l'habitat durable

*(Envoyé à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

**L'article 1<sup>er</sup>** du projet de loi ratifie l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement.

Cette ordonnance a été prise en application de l'article 2 de la loi n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016 qui habilite le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation.

Conformément aux termes de l'habilitation, qui prévoit la possibilité pour le Gouvernement de modifier, par voie d'ordonnance, l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), mentionnée à l'article L. 313-33 du code de la construction et de l'habitation, et l'objet de l'association foncière logement (AFL), mentionnée à l'article L. 313-34 du même code, cette modification a pour but d'élargir le champ et les modalités de leurs interventions.

L'objet de l'APAGL consiste actuellement à organiser le dispositif de garantie des risques locatifs (GRL). **L'article 1<sup>er</sup>** de l'ordonnance précitée conforte l'APAGL dans sa mission de mise en place du nouveau dispositif de sécurisation des salariés entrant dans le parc locatif privé (caution Visale), comme le prévoit la convention quinquennale état-action logement du 2 décembre 2014, et dont la distribution est mise en œuvre par action logement services, structure chargée de la distribution des emplois de la PEEC.

L'objet de l'AFL porte aujourd'hui sur la réalisation de programmes locatifs, d'une part des logements locatifs sociaux dans les communes déficitaires en logements sociaux et d'autre part des logements locatifs libres dans les zones ANRU. Ces programmes contribuent à la mixité sociale des villes et des quartiers.

Dans les zones tendues, l'objectif de l'AFL est de participer à rétablir l'équilibre entre offre et demande de logements : réaliser des programmes en accession serait un nouveau moyen d'atteindre ces objectifs. Dans les zones

ANRU, les programmes d'accès libres sont complémentaires aux programmes locatifs libres et répondent aux mêmes objectifs.

Enfin, en procédant à la cession d'une partie de son patrimoine immobilier, conformément à l'article 79 de la loi de finances rectificatives n° 2013-1279 du 29 décembre 2013, l'AFL pourra assurer sa soutenabilité financière.

C'est pourquoi l'article 2 de l'ordonnance précitée prévoit que l'AFL peut réaliser des programmes de logements en accession, que ces logements soient sociaux ou libres. Il autorise également l'AFL à assurer, directement ou indirectement, la gestion des programmes de logements qu'elle réalise et à effectuer les transactions immobilières y afférentes. Ainsi l'AFL pourra développer une activité de gestion, uniquement pour ses propres programmes, en concurrence avec les opérateurs qui interviennent déjà dans cette activité.

Conformément à l'article 3 de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2016 précitée, l'ordonnance modifiant l'objet de l'APAGL et de l'AFL a été publiée dans le délai de huit mois à compter de la promulgation de la loi. En application de l'article 4 de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2016 précitée, le projet de loi contenant la ratification de cette ordonnance doit être déposé devant le Parlement au plus tard le 18 avril 2017, soit trois mois après la publication de ladite ordonnance.

**L'article 2** du projet de loi permet d'intégrer l'APAGL et l'AFL dans le « groupe action logement » évoqué dans le code de la construction et de l'habitation à son article L. 313-17, et dont les règles d'organisation sont décrites dans les articles L. 313-17 et suivants. Par ailleurs cet article réaffirme le rôle d'action logement groupe vis-à-vis des deux associations au sein du groupe action logement : l'association action logement groupe, en charge du pilotage du groupe, fixe en effet les objectifs et le cadrage financier d'emploi des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction pour l'APAGL et l'AFL, elle agréé leurs directeurs généraux et approuve leurs montants prévisionnels de charges et dépense de fonctionnement.

**L'article 3** permet d'insérer une mesure de coordination pour intégrer dans le champ des contrôles de la Cour des Comptes les organismes du groupe action logement, en remplacement de l'union des entreprises et des salariés pour le logement dissoute dans le cadre de la réforme d'action logement.

**L'article 4** est une mesure de coordination permettant de tenir compte de l'entrée en vigueur des dispositions du code des juridictions financières telles qu'elles résultent de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières.

## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre du logement et de l'habitat durable,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement et modifiant le code de la construction et de l'habitation et le code des juridictions financières, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre du logement et de l'habitat durable, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

### Article 1<sup>er</sup>

L'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement est ratifiée.

### Article 2

- ① Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 313-17 et au premier alinéa de l'article L. 313-17-1, les mots : « et L. 313-20 » sont remplacés par les mots : « , L. 313-20, L. 313-33 et L. 313-34 » ;
- ③ 2° À l'article L. 313-17-4, les mots : « mentionnés aux articles L. 313-18, L. 313-19 et L. 313-20 et des entités sur lesquelles ils exercent un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce » sont remplacés par les mots : « du groupe action logement » ;

- ④ 3° Aux *a* et *d* du 2° et au *b* du 3° du I de l'article L. 313-18-1 ainsi qu'au deuxième alinéa de l'article L. 313-18-3, les mots : « sociétés mentionnées aux articles L. 313-19 et L. 313-20 » sont remplacés par les mots : « organismes mentionnés aux articles L. 313-19, L. 313-20, L. 313-33 et L. 313-34 » ;
- ⑤ 4° Au troisième alinéa des articles L. 313-33 et L. 313-34, les mots : « et à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics » sont supprimés.

### **Article 3**

À l'article L. 111-12 du code des juridictions financières résultant de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières, les mots : « l'Union des entreprises et des salariés pour le logement » sont remplacés par les mots : « les organismes mentionnés à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation ».

### **Article 4**

Les dispositions de l'article 3 entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 52 de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 précitée.

Fait à Paris, le 5 avril 2017

Signé : BERNARD CAZENEUVE

Par le Premier ministre :

La ministre du logement et de l'habitat durable

Signé : EMMANUELLE COSSE



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

## **ETUDE D'IMPACT**

### **PROJET DE LOI**

ratifiant l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement et modifiant le code de la construction et de l'habitation et le code des juridictions financières

NOR : LHAL1700949L/Bleue-1

31 mars 2017



# INTRODUCTION GENERALE

Le présent document constitue l'étude d'impact du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi procède à la ratification de l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'Association pour l'accès aux garanties locatives mentionnée à l'article L. 313-33 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et de l'Association foncière logement mentionnée à l'article L. 313-34 du même code dans le respect de l'échéance prévue par l'article 3 de la loi n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation.

L'article 2 du projet de loi intègre l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement dans le groupe Action Logement mentionné à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation.

L'article 3 insère une mesure de coordination en intégrant dans le champ des contrôles de la Cour des comptes les organismes du groupe Action Logement.

L'article 4 est une mesure de coordination permettant de tenir compte de l'entrée en vigueur des dispositions du code des juridictions financières telles qu'elles résultent de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières.



## **TABLE DES MATIERES**

<b>1. Etat des lieux et objectifs poursuivis .....</b>	<b>6</b>
1.1 Etat des lieux .....	6
1.2 Objectifs poursuivis .....	7
<b>2. Options et nécessité de légiférer .....</b>	<b>8</b>
2.1 Article 2 du projet de loi.....	8
2.2 Article 3 du projet de loi.....	8
<b>3. Analyse des impacts des dispositions envisagées .....</b>	<b>9</b>
3.1 Intégration de l'Association pour l'accès aux garanties locatives et de l'Association foncière logement dans le groupe Action Logement et autres mesures d'harmonisation de la gestion et de la gouvernance.....	9
3.2 Intégration du groupe Action Logement dans le champ de contrôle de la Cour des comptes.....	18
3.3 Impact sur les acteurs hors Action Logement : entreprises, collectivités locales et Etat.....	18
<b>4. Modalités de mise en œuvre.....</b>	<b>18</b>

## **1. Etat des lieux et objectifs poursuivis**

### **1.1 Etat des lieux**

Action Logement est un dispositif géré paritairement par des employeurs et des salariés qui a pour mission première de favoriser l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle. Il collecte la participation des employeurs à l'effort de construction, contribution versée depuis 1953 par les employeurs du secteur privé non agricole, qu'il redistribue sous différents types d'aides (4 milliards d'euros par an).

Les fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction sont composés de la collecte auprès des entreprises (1,7 milliards d'euros en 2015), et des retours de prêts (1,8 milliards d'euros en 2015) qui peuvent être complétés par la mobilisation d'emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Les aides distribuées sont à destination des salariés (prêts pour l'accession à la propriété ou aides à la mobilité) et des bailleurs sociaux pour le financement du logement social. Action Logement contribue également au financement des politiques publiques du logement en finançant, par exemple, des programmes de rénovation urbaine conduits par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ainsi que l'Agence nationale de l'habitat.

Avant 2017, le réseau Action Logement regroupait plusieurs entités : des associations qui collectaient la participation des employeurs à l'effort de construction (20 comités interprofessionnels du logement - CIL - en 2016), l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), tête de réseau des CIL, l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) mentionnée à l'article L. 313-33 du code de la construction et de l'habitation et chargée du pilotage des dispositifs de sécurisation des loyers du parc privé, et l'Association foncière logement (AFL), mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, œuvrant pour la mixité sociale.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, et l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction prise en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi d'habilitation n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016, le groupe Action Logement est composé de :

- Action Logement Groupe, association chargée du pilotage du groupe Action Logement, des relations avec l'État et de la communication institutionnelle ;
- Action Logement Services, ayant le statut de société par actions simplifiée, qui assure la collecte et la distribution des aides et services aux entreprises. La société détient des participations dans des filiales de services intervenant dans le domaine du logement ;
- Action Logement Immobilier, ayant le statut de société par actions simplifiée, qui porte l'ensemble des participations des anciens CIL dans les sociétés HLM et autres sociétés immobilières ;
- les entités sur lesquelles ces organismes exercent un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

L'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 susmentionnée n'a cependant pas modifié les dispositions législatives relatives à l'Association pour l'accès aux garanties locatives mentionnée à l'article L. 313-33 du code de la construction et de l'habitation et à l'Association foncière logement mentionnée à l'article L. 313-34 du même code. L'Association pour l'accès aux garanties locatives avait un objet limité à l'organisation du dispositif de garantie des risques locatifs qui était en voie d'extinction du fait de la convention

quinquennale Etat-Action Logement du 2 décembre 2014 tandis que l'Association foncière logement était cantonnée à la réalisation de programmes locatifs, d'une part des logements sociaux dans les communes déficitaires en logements sociaux et d'autre part des logements locatifs libres dans les zones de renouvellement urbain (ANRU).

L'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 a conforté l'Association pour l'accès aux garanties locatives dans sa mission de mise en place du nouveau dispositif de sécurisation des salariés entrant dans le parc locatif privé (caution Visale), comme le prévoit la convention quinquennale du 2 décembre 2014, et dont la distribution est mise en œuvre par Action Logement Services. Cette ordonnance prévoit également que l'Association foncière logement peut réaliser des programmes de logements en accession, que ces logements soient sociaux ou libres. Elle autorise aussi l'association à assurer, directement ou indirectement, la gestion des programmes de logements qu'elle réalise et à effectuer les transactions immobilières y afférentes.

Action Logement Groupe exerce de fait un rôle de pilotage sur ces deux associations. Dans ce dispositif :

- les directives sur les modalités de fonctionnement de Visale, piloté par l'Association pour l'accès aux garanties locatives, ne peuvent entrer en vigueur qu'après validation du conseil d'administration d'Action Logement Groupe ;
- l'Association foncière logement et l'Association pour l'accès aux garanties locatives sont financées par les fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction. Ces financements sont accordés dans le cadre de conventions passées entre ces associations et Action Logement Groupe, voire l'Etat ;
- l'Association foncière logement et l'Association pour l'accès aux garanties locatives sont chargées de mettre en œuvre des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction en application du b) et du g) de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation pour l'Association pour l'accès aux garanties locatives et en application du b) du même article pour l'Association foncière logement.

## **1.2 Objectifs poursuivis**

Le présent projet de loi poursuit trois objectifs.

D'une part, ce projet de loi ratifie l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'Association pour l'accès aux garanties locatives et de l'Association foncière logement.

D'autre part, ce projet de loi procède à une mesure de coordination afin d'intégrer le groupe Action Logement dans le champ de contrôle de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Enfin, ce projet de loi permet d'intégrer l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement dans le « groupe Action Logement » évoqué dans le code de la construction et de l'habitation à son article L. 313-17, et dont les règles d'organisation sont décrites dans les articles L. 313-17 et suivants du même code. Il s'agit de poursuivre le travail mené dans le cadre de la réforme d'Action Logement mise en place suite

à la publication de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), ayant eu pour ambition de renforcer la gouvernance d'Action Logement pour plus de transparence, d'efficacité et d'équité dans la distribution des emplois de la PEEC.

L'article 2 du présent projet de loi procède à cette « intégration ». Cet article réaffirme également le rôle d'Action Logement Groupe vis-à-vis des deux associations : Action Logement Groupe fixe les objectifs et le cadrage financier de l'emploi des ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction pour l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement, elle agréé leurs directeurs généraux et fixe les montants prévisionnels de leurs charges et dépenses de fonctionnement.

## **2. Options et nécessité de légiférer**

### **2.1 Article 2 du projet de loi**

Les dispositions sur les prérogatives d'Action Logement Groupe sur l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement auraient pu être intégrées aux statuts des associations, lesquels sont approuvés par décret.

Cette option n'a toutefois pas été retenue. Au regard de l'objectif de simplification de l'organisation et d'amélioration de la transparence de la gouvernance d'Action Logement, il est apparu préférable de mettre sur un même plan législatif l'ensemble des textes qui régissent les relations entre les différents organismes intervenant sur l'emploi des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction, en créant ainsi un groupe plus homogène.

La modification du périmètre du groupe Action Logement pour y intégrer l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement nécessitait une modification de la loi car le groupe est défini par la loi à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation.

### **2.2 Article 3 du projet de loi**

L'article 3 permet d'insérer une mesure de coordination, pour remplacer l'Union des entreprises et des salariés pour le logement par le groupe Action Logement dans le champ des contrôles de la Cour des comptes et par conséquent de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Il s'agit ainsi de rectifier une erreur matérielle découlant de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réforme de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction, qui avait omis cette coordination, qui s'inscrit dans la continuité des mesures en vigueur jusque-là.

### **3. Analyse des impacts des dispositions envisagées**

#### **3.1 Intégration de l'Association pour l'accès aux garanties locatives et de l'Association foncière logement dans le groupe Action Logement et autres mesures d'harmonisation de la gestion et de la gouvernance**

Les mesures contenues à l'article 2 du présent projet de loi procèdent à la traduction juridique du contrôle déjà exercé par Action Logement Groupe sur l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement. Une telle mesure permet avant tout de clarifier l'organisation et d'améliorer la lisibilité d'ensemble du dispositif d'Action Logement, afin d'harmoniser toutes les règles législatives régissant ce groupe.

Depuis la publication de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction, les mesures prévues par le code de la construction et de l'habitation s'appliquant aux organismes visés à l'article L. 313-17-1 ou au « groupe Action Logement » ne visent ni l'Association foncière logement ni l'Association pour l'accès aux garanties locatives. Sont respectivement ciblées :

- Action Logement Groupe, Action Logement Services et Action Logement Immobilier ;
- Action Logement Groupe, Action Logement Services et Action Logement Immobilier ainsi que les entités sur lesquelles ces organismes exercent un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

La définition du « groupe Action Logement » visé à l'article L. 313-17 (actuellement : Action Logement Groupe, Action Logement Services, Action Logement Immobilier, et les entités contrôlées) est modifiée par le présent projet de loi, afin d'élargir les mesures générales suivantes à l'Association pour l'accès aux garanties locatives, l'Association foncière logement et les entités contrôlées par Association foncière logement<sup>1</sup> :

- l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) pourra contrôler toutes les entités du « groupe Action Logement » (article L. 342-2), ce qui était déjà le cas avant la réforme d'octobre 2016 ;
- le « groupe Action Logement » sera membre du comité des partenaires du logement social (article L. 313-17-2) ;
- le principe de non-discrimination dans l'attribution des emplois de la PEEC relatif au logement social et aux interventions à caractère très social s'appliquera à l'ensemble du « groupe Action Logement » (article L. 313-17-3). Il pourrait en particulier concerner l'Association foncière logement et ses filiales ;
- l'ensemble des organismes du « groupe Action Logement » devra déployer territorialement son action, en cohérence avec les politiques locales de l'habitat, et en partenariat avec les collectivités locales (L. 313-17-4). Cette mesure touche particulièrement l'activité de l'Association foncière logement et de ses filiales.

---

<sup>1</sup> L'Association pour l'accès aux garanties locatives n'a pas de filiales ou participations.

Par ailleurs, le rôle d'Action Logement Groupe en tant que pilote de l'ensemble du « groupe Action Logement » sera affirmé dans l'article L. 313-18-1 vis-à-vis de l'ensemble des entités du « groupe Action Logement », c'est-à-dire actuellement Action Logement Groupe, Action Logement Services, Action Logement Immobilier, et les entités contrôlées, auxquelles s'ajouteront l'Association pour l'accès aux garanties locatives, l'Association foncière logement et les entités contrôlées par Association foncière logement dans le cadre du présent projet de loi. Les compétences d'Action Logement Groupe concernées par cet élargissement du « groupe AL » sont les suivantes :

Action Logement Groupe veille à la mise en œuvre de la convention quinquennale Etat-Action Logement signée en décembre 2014, sachant que cette convention fixe déjà les modalités d'emplois de la PEEC et les objectifs associés de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (concernant les dispositifs Garantie des Risques Locatifs (GRL) et Visale) et de l'Association foncière logement ;

Action Logement Groupe détermine les orientations du « groupe Action Logement » (L. 313-18-1), et notamment :

- Action Logement Groupe fixe les objectifs d'emploi de la PEEC ;
- Action Logement Groupe arrête la stratégie d'offre de services du « groupe Action Logement » mise en œuvre par Action Logement Services, concernant notamment l'activité de l'Association pour l'accès aux garanties locatives ;
- Action Logement Groupe arrête la stratégie patrimoniale et immobilière du « groupe Action Logement » mise en œuvre par Action Logement Immobilier, et concernant notamment l'activité de l'Association foncière logement.

Concernant la gouvernance du « groupe Action Logement » :

- Action Logement Groupe donne un avis préalable sur la nomination des directeurs généraux de chaque entité du « groupe Action Logement », cette mesure étant déjà prévue dans les statuts d'Action Logement Groupe approuvés par décret le 5 décembre 2016 ;
- Action Logement Groupe fixe les règles de déontologie et de rémunération pour l'ensemble du « groupe Action Logement ». Quelques mesures d'interdiction de gestion en cas de faute (L. 313-29) et quelques règles de déontologie (cas des conventions intéressant un dirigeant - L. 313-31) s'appliqueront également à l'Association pour l'accès aux garanties locatives et à l'Association foncière logement.

Concernant le pilotage des organismes, Action Logement Groupe détermine les conditions d'emploi des ressources financières des entités du « groupe Action Logement », et notamment :

- Oriente et supervise la politique générale de gestion des risques, contrôle interne et contrôle de gestion du « groupe Action Logement », ce qui était déjà le cas avant la réforme d'octobre 2016 pour l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement ;

- Action Logement Groupe émet des directives qui s'imposent au « groupe Action Logement », et qui s'imposaient déjà à l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement dans le cadre de la convention quinquennale.

Concernant la gestion financière et comptable (articles L. 313-18-1 et suivants), les modifications proposées par le projet de loi viennent élargir le périmètre concerné, couvrant actuellement Action Logement Groupe, Action Logement Services et Action Logement Immobilier, à l'Association pour l'accès aux garanties locatives et à l'Association foncière logement. Ces dispositions sont pour la plupart déjà appliquées, parfois du fait de l'inscription dans les statuts d'Action Logement Groupe, parfois par application de la convention quinquennale. A ce titre :

- Action Logement Groupe arrête les montants des prélèvements affectés aux dépenses de fonctionnement des entités ;
- Action Logement Groupe approuve les budgets de fonctionnement ;
- Action Logement Groupe détermine et reverse le montant des défraitements aux partenaires sociaux ;
- Le Conseil d'Administration d'Action Logement Groupe fixe le cadrage financier qui détermine les orientations pour l'utilisation de la PEEC (article L. 313-18-3) ;
- Action Logement Groupe publie les comptes consolidés du « groupe Action Logement » (L. 313-18-5). Avant la réforme d'octobre 2016, l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement étaient déjà incluses dans le périmètre de combinaison des comptes de l'UESL ; il s'agit d'assurer la continuité des règles antérieures ;
- Action Logement Services gère le fonds de fonctionnement (L. 313-19-2 – I. 5°) sur le périmètre actuellement limité à Action Logement Groupe, Action Logement Services et Action Logement Immobilier, et qui inclura l'Association pour l'accès aux garanties locatives et l'Association foncière logement pour permettre le versement prévu de la subvention de fonctionnement (L. 313-19-1 – I. 5°).

**Récapitulatif des conséquences du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'APAGL et de l'AFL**  
**Comparatif avant-après**

Référence	Objet de la mesure	Avant PJJ	Après PJJ
		Entités concernées par la mesure	
<b>Principes généraux relatifs à la PEEC et à ses emplois</b>			
L. 313-1	Emplois de la PEEC	La nature et les règles d'utilisation des emplois, enveloppes min et max, fixées par convention Etat-AL	
L. 313-1	Montant maximal affecté au fonctionnement des organismes fixé par convention Etat-AL	ALS, ALG et ALI → La convention Etat-AL prévoit déjà le montant versé au fonctionnement d'APAGL → L'AFL finance son fonctionnement avec ses résultats	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL et AFL</b>
L. 313-19-1 – I. 5°	ALS verse la subvention de fonctionnement	ALG, ALI, APAGL et AFL	
L. 313-19-2 – I. 5°	ALS gère le fonds de fonctionnement des organismes (réf. L. 313-17-1)	ALS, ALG et ALI	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL et AFL</b>
L. 342-2	Contrôle de l'ANCOLS	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées → Avant la réforme d'AL (ordonnance du 20 octobre 2016), l'APAGL et l'AFL étaient explicitement dans le champ de contrôle de l'ANCOLS, il s'agit d'un manquement à rectifier	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
<b>APAGL</b>			
L. 313-33 (modifié par ordonnance de janvier 2017)	Objet de l'APAGL	Organiser la <b>GRL</b> – emploi de la PEEC (g du L. 313-3)	Dispositif de sécurisation prévu par la convention Etat-AL (L. 313-3) – <b>GRL et Visale actuellement</b>
L. 313-19-1 – I. 4°	Financement des activités de l'APAGL	ALS gère le fonds de garantie (L. 313-19-2 – I. 2°) qui comprend la <b>GRL et Visale</b>	
L. 313-19-3	Non cumul des mandats	Pas de cumul possible pour les administrateurs et DG d'ALS et APAGL	

<b>AFL</b>			
L. 313-34 ( <b>modifié par ordonnance de janvier 2017</b> )	Objet de l'AFL	Réaliser des programmes de logements locatifs libres et sociaux contribuant à la mixité sociale	Réaliser des programmes de logements locatifs <b>ou en accession</b> , libres et sociaux contribuant à la mixité sociale
L. 313-35	Obligation DALO	Réservation d'1/4 des attributions de logements appartenant à l'AFL aux publics prioritaires	
L. 313-19-1 – I. 2° d)	Financement des activités de l'AFL	ALS attribue des subventions ou prêts à l'AFL	
L. 313-20-2	Non cumul des mandats	Pas de règle de non cumul pour les administrateurs et DG d'ALI et AFL	
<b>« groupe Action Logement »</b>			
L. 313-17	Désignation du « groupe Action Logement » sans valeur juridique associée	ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
L. 313-17-1	Application de la loi ESS de juillet 2014	ALS, ALG et ALI	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL et AFL</b>
L. 313-17-1	Soumission à l'ordonnance de juillet 2015 sur les marchés publics	ALS, ALG et ALI → mesure déjà existante pour APAGL et AFL (le cas échéant doublon à disjoindre aux L. 313-33 et 34)	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL et AFL</b>
L. 313-17-2	Membres du comité des partenaires	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
L. 313-17-3	Non discrimination dans la distribution des emplois de la PEEC relatif au logement social et aux interventions à caractère très social (en cause les liens capitalistiques entre le groupe AL et les personnes morales bénéficiaires)	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
L. 313-17-4	Déploiement territorial de l'action en cohérence avec les politiques locales de l'habitat, partenariats avec les collectivités	ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>

	territoriales		
<b>Action Logement Groupe</b>			
L. 313-18-1 – I. 1°	ALG veille à la mise en œuvre de la convention Etat-AL	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées → <u>Rappel</u> : la convention Etat-AL fixe déjà des modalités et des objectifs pour l'activité de l'APAGL (Visale et GRL) et pour l'AFL	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
L. 313-18-1 – I. 2°	ALG détermine les orientations du groupe AL	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
a)	ALG fixe les objectifs d'emploi de la PEEC pour la mise en œuvre de la convention Etat-AL	ALS et ALI → déjà dans la convention Etat-AL pour APAGL et AFL	ALS, ALI, <b>APAGL et AFL</b>
b)	ALG arrête la stratégie d'offre de services du groupe AL mise en œuvre par ALS	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées → déjà dans la convention Etat-AL pour APAGL et AFL	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
c)	ALG arrête la stratégie patrimoniale et immobilière du groupe AL mise en œuvre par ALI	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
d)	ALG agréé les DG des entités	ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées → en application des statuts d'ALG, ALG donne un avis préalable sur les DG d'APAGL et AFL	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
e)	ALG fixe les règles de déontologie et de rémunération	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
L. 313-18-1 – I. 3°	ALG détermine les conditions d'emploi des ressources financières du groupe AL	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées → déjà le cas pour APAGL et AFL (conventions	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>

		spécifiques de financement entre AL et APAGL AFL et la convention quinquennale Etat-AL)	
b)	ALG arrête les montants des prélèvements sur la PEEC affectés aux dépenses de fonctionnement	ALS, ALG et ALI → déjà le cas pour APAGL et AFL (conventions spécifiques de financement entre AL et APAGL AFL et la convention quinquennale Etat-AL)	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL et AFL</b>
	ALG approuve les budgets de fonctionnement	ALS et ALI → en application des statuts d'ALG, ALG donne un avis préalable sur les budgets d'APAGL et AFL	ALS, ALI, <b>APAGL et AFL</b>
c)	ALG détermine et reverse aux partenaires sociaux le montant des défraiements au titre de leur participation pour le groupe AL	ALS, ALG et ALI	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL et AFL</b>
L. 313-18-1 – I. 4°	ALG oriente et supervise la politique générale de gestion des risques, contrôle interne et contrôle de gestion du groupe AL	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées → c'était le cas pour APAGL et AFL avant la réforme (L. 313-19 6°), le projet propose de le rétablir	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
L. 313-18-1 – II.	ALG émet des directives qui s'imposent au groupe AL (en application de la convention Etat-AL)	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées → les directives sur les emplois PEEC distribués par APAGL et AFL s'imposaient indirectement à APAGL et AFL	« Groupe AL » : ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
L. 313-18-3	Cadrage financier d'orientation d'utilisation de la PEEC par les entités	ALS et ALI → fixation du cadrage financier par ALG (mais aussi UESL	ALS, ALI, <b>APAGL et AFL</b>

	du groupe AL présenté au CA d'ALG	avant) comprend les emplois PEEC distribués par APAGL et AFL	
L. 313-18-5	ALG publie des comptes consolidés du groupe AL (précision sur le périmètre de consolidation)	ALS, ALG, ALI, et les entités contrôlées → APAGL et AFL étaient incluses dans le périmètre de combinaison des comptes de l'UESL avant réforme (L. 313-19 12°)	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL, AFL et les entités contrôlées</b>
L. 313-29	Cas d'interdiction de gestion	ALS, ALG et ALI	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL et AFL</b>
L. 313-31	Déontologie : soumission au CA des conventions intéressant un dirigeant (L. 423-11)	ALS, ALG et ALI	ALS, ALG, ALI, <b>APAGL et AFL</b>

### Dispositions actuelles, relatives à la gouvernance du groupe Action Logement

Désignation	Modalités spécifiques	Entité	Référence
<b>Membres : les partenaires sociaux</b>			
Toute organisation interprofessionnelle et représentative au plan national de salariés et d'entreprises assujetties à la PEEC		ALG	L. 313-18
Les syndicats ou groupements d'employeurs régulièrement constitués et les organisations syndicales de salariés représentatives à l'échelon national ( <i>idem</i> )	« siégeant au CA de l'UESL » (=ALG)	APAGL	Statuts approuvés par décret – art. 7
Les organisations d'employeurs régulièrement constituées et les organisations de salariés représentatives à l'échelon national ( <i>idem</i> )	« qui siègent à l'UESL » (=ALG)	AFL	Statuts approuvés par décret – art. 5
<b>Liste exhaustive des membres</b>			
MEDEF CPME  CFDT CFE-CGC CFTC CGT CGT-FO		ALG/ APAGL/ AFL	Statuts approuvés par décret
<b>Composition paritaire du CA</b>			
Représentants des organisations d'employeurs membres d'ALG Représentants des organisations de salariés	désignés par les PS	ALG	L. 313-18-2
	désignés par ALG	ALS	L. 313-19-3
	sur proposition des	ALI	L. 313-20-2

membres d'ALG (même nombre)	PS		
5 représentants des employeurs (+5 suppléants) → 4 MEDEF + 1 CPME ( <i>sauf APAGL qui n'a actuellement pas de répartition prévue, homogénéisation prévue par modification des statuts en cours</i> ) 5 représentants des organisations de salariés (+5 suppléants) → 1 / syndicat salarié	<b>désignés par les PS</b>	ALG/ APAGL/ AFL	Statuts approuvés par décret
	désignés par ALG sur proposition des PS	ALS/ ALI	
<b>Présidence du CA</b>			
Représentant des employeurs	Elu par le CA	ALG	L. 313-18-2
		ALS	L. 313-19-3
		ALI	L. 313-20-2
Représentant des salariés		APAGL	Statuts approuvés par décret
Au sein du CA (sans précision)		AFL	
<b>Direction de l'organisme</b>			
DG prévu par L. 313-19-2	Nommé par le CA	ALG	Statuts approuvés par décret
DG + DG délégué prévus par L. 313-19-3	Nommé par le CA après agrément d'ALG	ALS	
DG prévu par L. 313-20-2		ALI	
<i>DG dans les faits, mais aucune mention dans les textes actuels</i>	<i>Le projet de modification des statuts prévoit la désignation du DG par le CA</i>	APAGL	-----
	-----	AFL	
<b>Commissaires du gouvernement</b>			
3 (+ 3 suppléants)	Pouvoirs définis au L. 313-18-6	ALG	L. 313-18-6
		APAGL	L. 313-33
		AFL	L. 313-34
	Pouvoirs définis au L. 313-19-6	ALS	L. 313-19-6
	Pouvoirs définis au L. 313-20-5	ALI	L. 313-20-5

### **3.2 Intégration du groupe Action Logement dans le champ de contrôle de la Cour des comptes**

Il n'y a pas d'impact sur les missions de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière qui pouvaient déjà, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1408 susmentionnée, exercer leur contrôle sur l'Union des entreprises et des salariés pour le logement et sur les comités interprofessionnels du logement :

- pour la Cour des comptes, en application de l'article L. 111-12 du code des juridictions financières dans sa version issue de l'ordonnance n° 2016-1360 pour l'Union des entreprises et des salariés pour le logement et de l'article L. 111-7 du même code dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée pour les comités interprofessionnels du logement ;

- pour la Cour de discipline budgétaire et financière, en application du c) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières.

L'article 3 du présent projet de loi est une simple mesure de coordination suite à la réforme d'Action Logement.

### **3.3 Impact sur les acteurs hors Action Logement : entreprises, collectivités locales et Etat**

Il n'y a pas d'impact financier, ni d'impact administratif pour les entreprises (par exemple les entreprises assujetties à la participation des employeurs à l'effort de construction), ni pour les collectivités, ni pour tout autre établissement public ou pour l'État.

## **4. Modalités de mise en œuvre**

Ce projet de loi contenant une disposition permettant la ratification de l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'Association pour l'accès aux garanties locatives et de l'Association foncière logement, il doit être déposé devant le Parlement avant le 19 avril 2017 afin de respecter le délai de trois mois édicté à l'article 4 de la loi d'habilitation du 1<sup>er</sup> juin 2017.

Comme indiqué ci-dessus, l'intégration de l'Association pour l'accès aux garanties locatives et de l'Association foncière logement dans le groupe Action Logement conduira à compléter les statuts d'Action Logement Groupe, de l'Association pour l'accès aux garanties locatives et de l'Association foncière logement lesquels sont approuvés par décret.

# CONSEIL D'ETAT

Section des travaux publics

Séance du mardi 28 mars 2017

---

N° 392968

**EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DÉLIBÉRATIONS**

## AVIS SUR UN PROJET DE LOI

**ratifiant l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement et modifiant le code de la construction et de l'habitation et le code des juridictions financières**

1. Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) a été saisi, le 6 mars 2017, d'un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière de logement.

Ce projet de loi a un triple objet.

En premier lieu, il ratifie sans la modifier l'ordonnance du 19 janvier 2017 qui a pour but d'élargir le champ et les modalités d'intervention de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement.

En deuxième lieu, il modifie diverses dispositions du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre III du code de la construction et de l'habitation relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

En troisième lieu, le projet procède à une mesure de coordination ponctuelle dans le code des juridictions financières afin de soumettre le nouveau groupe Action Logement au contrôle de la Cour des comptes en lieu et place du contrôle auquel était soumise l'Union des entreprises et des salariés pour le logement avant sa suppression dans le cadre de la création du groupe Action Logement. En effet, cette mesure de coordination avait été omise dans l'ordonnance du 20 octobre 2016.

En conséquence, il y a lieu d'élargir l'intitulé du projet de loi afin de faire référence aux modifications portées au code de la construction et de l'habitation et au code des juridictions financières.

2. S'agissant d'un projet de loi conduisant à un nombre limité de modifications au sein du code de la construction et de l'habitation, l'étude d'impact transmise puis modifiée par le Gouvernement répond aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, dès lors qu'elle indique les conséquences, pour les trois associations concernées, de l'intégration de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de

l'association foncière logement dans le groupe Action Logement animé par l'association Action Logement Groupe.

**3.** La mesure principale du projet de loi a pour objet d'intégrer l'association pour l'accès aux garanties locatives et l'association foncière logement, mentionnées respectivement aux articles L. 313-33 et L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, dans le groupe Action Logement créé par l'ordonnance du 20 octobre 2016 à l'article L. 313-17 du même code, en complément des organismes mentionnés aux nouveaux articles L. 313-18, L. 313-19 et L. 313-20 du même code et des entités sur lesquelles ils exercent un contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce. Les autres modifications portées au code de la construction et de l'habitation tirent les conséquences de cette intégration dans les dispositions aux termes desquelles l'association Action Logement Groupe, mentionnée au nouvel article L. 313-18 du même code, assure le pilotage du groupe, fixe, pour les entités qui le composent, les objectifs et le cadrage financier d'emploi des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction, en agréé les directeurs généraux et approuve les montants prévisionnels de leurs charges et de leurs dépenses de fonctionnement.

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) approuve cette mesure qui n'a pu être introduite dans l'ordonnance du 20 octobre 2016 car elle n'entrait pas dans le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance, défini à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation.

En effet, elle apparaît tout à fait opportune au regard des liens existants entre l'association pour l'accès aux garanties locatives et l'association foncière logement, d'une part, et le groupe Action Logement, d'autre part. Ainsi, les fonds utilisés par les deux associations proviennent de la participation des employeurs à l'effort de construction et leur sont alloués dans le cadre d'une convention prévue à l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, conclue auparavant entre l'Etat et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement, à l'avenir entre l'Etat et l'association Action Logement Groupe, pour remplir des objectifs précis. En outre, les mêmes partenaires sociaux siègent au sein de l'association Action Logement Groupe et au sein de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement. Dès lors, l'intégration juridique de ces deux associations dans le groupe Action Logement apparaît de nature à clarifier l'organisation de celui-ci et, ce faisant, à renforcer la lisibilité globale du dispositif de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Eu égard au caractère tout à fait particulier de l'association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association foncière logement, qui participent à une mission d'intérêt général, dont l'objet est défini par la loi, dont les statuts sont approuvés par décret, pour lesquelles la présence de représentants de l'Etat est prévue par loi, dont le financement est encadré par la loi et pour lesquelles la soumission au contrôle de la Cour des comptes et aux règles des marchés publics est prévue, le Conseil d'Etat (section des travaux publics) estime que les prérogatives qui peuvent être exercées à leur égard par l'association Action Logement Groupe, association participant à la même mission d'intérêt général, elle-même créée par la loi, dont les missions, la composition et le financement sont également prévus par la loi et dont les statuts sont approuvés par décret, ne méconnaissent pas le principe de la liberté d'association.

Cet avis a été délibéré et adopté par la section des travaux publics dans sa séance du 28 mars 2017.