

N° 596

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mai 2016

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, 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,*

Par Mme Valérie LÉTARD,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 3512, 3562 et T.A. 705

**Sénat :** 481 et 597 (2015-2016)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS .....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
<b>I. LES ÉVOLUTIONS DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION</b> .....	<b>7</b>
A. LES ÉVOLUTIONS DES EMPLOIS DE LA PEEC OU « 1 % LOGEMENT » .....	7
1. <i>La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ou « 1 % logement »</i> .....	7
2. <i>L'extension des emplois de la PEEC : des aides aux salariés et aux organismes HLM au financement des politiques publiques de l'habitat</i> .....	8
B. LES ÉVOLUTIONS DE LA GOUVERNANCE DU RÉSEAU ACTION LOGEMENT .....	12
1. <i>La réorganisation des collecteurs</i> .....	12
2. <i>Le renforcement du rôle de pilotage de l'UESL, tête de réseau des collecteurs</i> .....	14
3. <i>L'amélioration de la gestion financière du réseau Action logement et la baisse de ses coûts de fonctionnement</i> .....	18
<b>II. LE CHOIX D'ACTION LOGEMENT DE RÉFORMER EN PROFONDEUR SA GOUVERNANCE POUR PLUS D'EFFICACITÉ</b> .....	<b>18</b>
A. DES DIFFICULTÉS QUI DEMEURENT MALGRÉ LES RÉFORMES SUCCESSIVES .....	18
B. LE CHOIX D'UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DU RÉSEAU ACTION LOGEMENT .....	19
1. <i>Une réforme radicale : la centralisation de la PEEC</i> .....	19
2. <i>Le projet de loi d'habilitation</i> .....	21
<b>III. UNE RÉFORME D'ACTION LOGEMENT QUI PRÉSENTE DES AVANTAGES INDÉNIABLES MAIS DONT LES CONSÉQUENCES SUR LA DISTRIBUTION DE LA PEEC ONT DU ÊTRE PRÉCISÉES</b> .....	<b>22</b>
A. UNE RÉFORME EN PROFONDEUR QUI PRÉSENTE DES AVANTAGES INDÉNIABLES .....	22
B. DES PRÉCISIONS APPORTÉES QUANT AUX CONSÉQUENCES DE CETTE RÉFORME SUR LA DISTRIBUTION DE LA PEEC ENTRE LES TERRITOIRES ET ENTRE LES ORGANISMES HLM .....	23
1. <i>Les conséquences de la réforme d'Action Logement pour les organismes HLM</i> .....	23
2. <i>Les conséquences de la réforme d'Action Logement sur la redistribution de la PEEC entre les territoires</i> .....	24
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	<b>27</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> Habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier et rationaliser l'organisation de la PEEC</b> .....	<b>27</b>
• <b>Article 2 Habilitation à légiférer par ordonnance afin de modifier le champ et les modalités d'interventions de l'AFL et de l'APAGL</b> .....	<b>31</b>

---

• <i>Article 3</i> <b>Délai d’habilitation législative</b> .....	35
• <i>Article 4</i> <b>Délai de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances</b> .....	36
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	37
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	49
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	51

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires économiques est saisie du projet de loi 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, adopté par l'Assemblée nationale le 17 mars dernier.

C'est la seconde fois que la Haute Assemblée examinera ces dispositions. En effet, cette demande d'habilitation à légiférer par ordonnances avait déjà été présentée par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi. Cependant, cette disposition a été déclarée **contraire à l'article 45 de la Constitution** par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-720 DC du 13 août 2015 *Loi relative au dialogue social et à l'emploi* au motif qu'elle **ne présentait pas de lien même indirect avec les dispositions du projet de loi** (« cavalier législatif »).

En clôture de la conférence sociale le 19 octobre 2015, le Premier ministre, M. Manuel Valls, s'est engagé à déposer un projet de loi spécifique qui serait examiné début 2016.

Généralisée en 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), appelée communément « 1% logement », est une contribution des employeurs initialement destinée à favoriser l'accès des salariés au logement et la construction de logements par les organismes HLM, avant d'être mise à contribution à partir des années 90 pour financer les politiques publiques en matière d'habitat. Le réseau du « 1 % logement » rebaptisé depuis 2009 « Action Logement » collecte cette contribution et la redistribue. Il est composé de plusieurs entités : l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), tête de réseau des collecteurs, les collecteurs interprofessionnels du logement (CIL), l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et l'Association foncière logement (AFL).

Objet de critiques de la Cour des comptes à plusieurs reprises, le réseau Action Logement a fait évoluer sa gouvernance et son mode de fonctionnement pour une meilleure collecte de la PEEC. Cependant, les difficultés demeurant, les partenaires sociaux d'Action Logement ont décidé de réformer le réseau en profondeur. Cette réorganisation a débuté en avril 2015. Le présent projet de loi a pour objet de traduire sur le plan juridique cette nouvelle organisation. Le souhait de mettre en place cette réforme dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 a conduit le Gouvernement à avoir recours à la procédure des ordonnances.

Même si elle regrette ce choix de procédure s'agissant d'un sujet certes technique mais ô combien important tant pour les salariés, les entreprises, les territoires, que pour les organismes de logements sociaux, votre rapporteure a estimé que la réforme proposée par les partenaires sociaux présentait d'indéniables avantages. Elle a néanmoins souhaité obtenir certaines précisions concernant les conséquences de cette réforme sur les organismes de logements sociaux et sur les territoires. Au vu de ces éléments, elle a proposé à votre commission d'adopter le projet de loi sans modification, s'engageant à suivre attentivement le contenu des ordonnances.

**Au cours de sa réunion du 11 mai 2016, votre commission a adopté le présent projet de loi sans modification.**

---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LES ÉVOLUTIONS DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION

#### A. LES ÉVOLUTIONS DES EMPLOIS DE LA PEEC OU « 1 % LOGEMENT »

##### 1. La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ou « 1 % logement »

- Créée par la loi du 11 juillet 1953 après plusieurs expérimentations locales, la participation des employeurs à l'effort de construction, communément appelée « 1% logement », est une contribution versée en application de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, par les employeurs du secteur privé non agricole, **employant au moins vingt salariés**. Cette contribution est fixée depuis 1992, à hauteur de **0,45 % des rémunérations versées**.

L'employeur se libère de cette obligation soit en versant la contribution précitée à un organisme agréé, soit en investissant directement en faveur du logement.

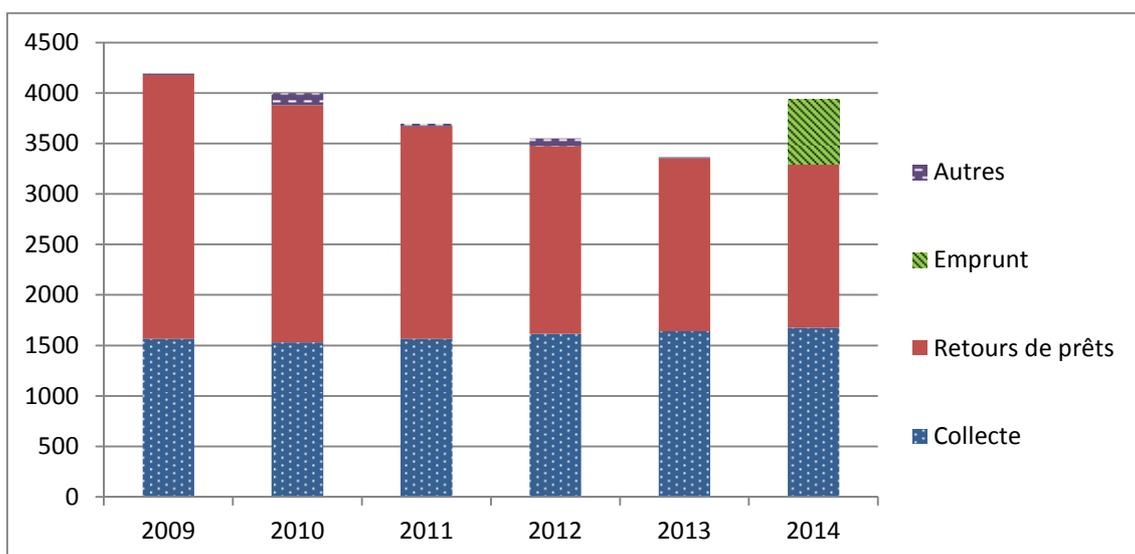
Les employeurs agricoles versent également une contribution prévue par l'article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime. Celle-ci diffère cependant sur deux points :

- sont concernés les employeurs agricoles occupant au minimum cinquante salariés agricoles (contre vingt pour la « PEEC classique ») ;
- le montant de la contribution est déterminé en fonction de la masse salariale calculée sur la base de leurs salariés en contrat à durée indéterminée (la PEEC « classique » ne fait pas référence à des contrats d'embauches en particulier).

Ils peuvent, en application de l'article R. 716-32 du code rural et de la pêche maritime, se libérer de cette obligation soit en versant le montant à un CIL, soit directement en octroyant des prêts ou d'autres aides au salarié pour l'acquisition, la construction, la rénovation d'une résidence principale en zone rurale.

- En 2014, **cette contribution des employeurs représentait 1,68 milliard d'euros**. Elle ne constitue cependant qu'une part (42,6 %) des ressources du réseau Action Logement, ex réseau 1 % logement, lequel dispose en outre pour mener à bien ses missions du remboursement des prêts consentis à l'aide de la PEEC à hauteur d'1,62 milliard (41 %) et des emprunts de l'UESL à hauteur de 645 millions (16,4 %).

**ORIGINE DES RESSOURCES D'ACTION LOGEMENT  
(EN MILLIONS D'EUROS)**



Source : Commission des affaires économiques

## **2. L'extension des emplois de la PEEC : des aides aux salariés et aux organismes HLM au financement des politiques publiques de l'habitat**

L'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation précise les emplois des ressources de la PEEC. Ces emplois peuvent être regroupés en trois catégories : aides aux personnes physiques, aides aux personnes morales et participation au financement des politiques publiques de l'habitat.

Les **aides aux personnes physiques** prennent différentes formes :

- prêt pour financer l'acquisition d'un terrain suivie de construction ou pour financer la construction ou l'acquisition d'un logement neuf ou dans l'ancien ;
- prêt pour financer des travaux d'amélioration de la résidence, de son agrandissement ou d'amélioration de sa performance énergétique, ou des travaux dans une copropriété dégradée, ou des travaux d'accessibilité réalisés dans des logements destinés à des personnes handicapées ;
- prêt ou subvention pour faciliter la mobilité professionnelle ;
- prêts aux ménages en difficultés.

Ces **aides ont fortement diminué** entre 2008 et 2014 passant de 1,9 milliard d'euros en 2008 à 916,6 millions d'euros en 2014. Cette diminution est la conséquence, d'une part, d'une baisse du montant alloué aux prêts travaux et, d'autre part, d'un choix de stratégie de l'UESL. Parmi,

ces aides, en 2014, 613 millions d'euros ont été dédiés aux prêts accession et 106 millions aux prêts travaux.

S'agissant des **aides aux personnes morales**, Action Logement peut octroyer des subventions, souscrire des titres, acquérir ou réaliser des dotations en fonds propres, ou encore octroyer des prêts pour la construction, l'acquisition ou la réhabilitation de logements sociaux.

La convention quinquennale signée le 2 décembre 2014 entre l'Etat et Action Logement précise cependant qu'à partir de 2016, Action Logement ne distribuera plus de subventions et qu'il diminuera progressivement les dotations en fonds propres.

**ENVELOPPES MINIMALES ET MAXIMALES  
CONSACRÉES AUX AIDES AUX PERSONNES MORALES**

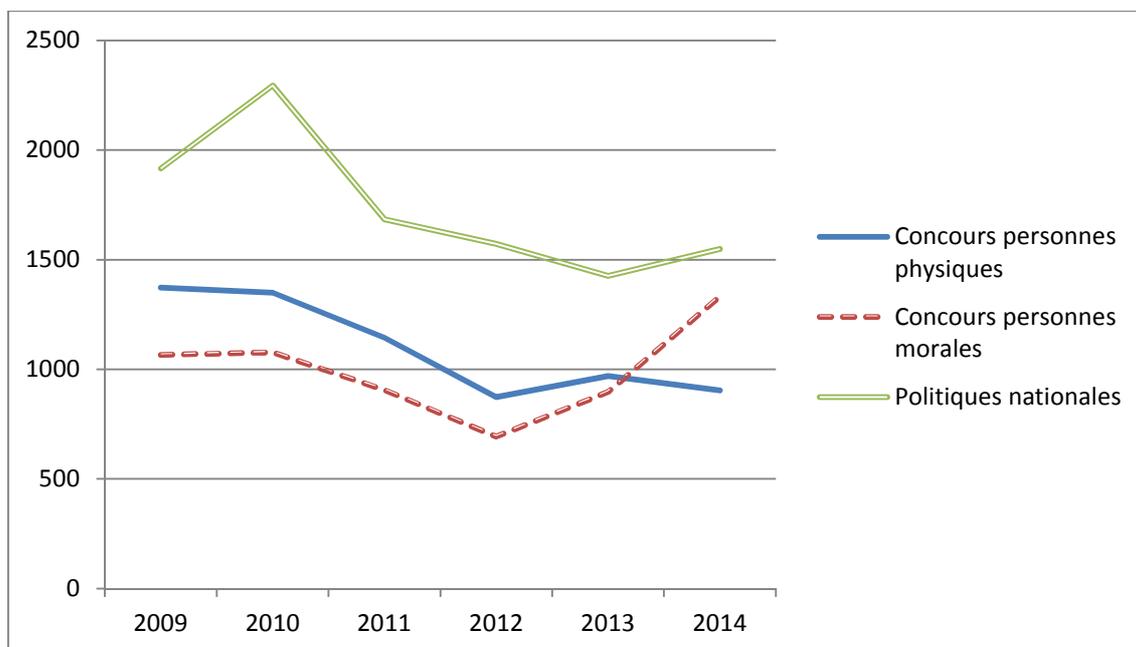
Emploi	Dénomination	Enveloppes minimales					Enveloppes maximales				
		2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Logement locatif social	Subventions	140									
	Dotations fonds propres						110	90	70	70	70
	Prêts logement social PLUS / PLAI et LLTS (OM)	500	620	625	625	630					
	Prêts in fine	160	160	160	160	160					
	Prêts PLS et PSLA						190	193	196	199	202
	Structures collectives	100	100	100	100	100					
	Prêts Réhabilitation						50	70	70	70	70
	<b>Total LLS</b>	<b>1098</b>	<b>1074</b>	<b>1064</b>	<b>1067</b>	<b>1075</b>	<b>1464</b>	<b>1431</b>	<b>1418</b>	<b>1423</b>	<b>1434</b>
	Prêts PLI - logement familial et colocation										
	Dotation F.P. Logement familial et colocation						80	82	83	85	86
	<b>Total logement intermédiaire</b>	<b>112</b>	<b>114</b>	<b>116</b>	<b>118</b>	<b>120</b>	<b>160</b>	<b>163</b>	<b>166</b>	<b>169</b>	<b>172</b>

Source : Convention Etat-UESL du 2 décembre 2014

Les aides aux personnes morales ont augmenté, passant de 686 millions en 2008 à plus d'un milliard en 2011. Elles atteignent 1,3 milliard en 2014.

Si la PEEC était traditionnellement destinée au financement d'aides en direction des personnes physiques et des organismes HLM, on constate à partir des années 90 que la PEEC est de plus en plus souvent **mise à contribution pour financer les politiques nationales de logement**. Cette situation atteint son paroxysme en 2012 où les montants cumulés des aides aux personnes physiques et aux personnes morales deviennent inférieures à celles consacrées aux politiques nationales.

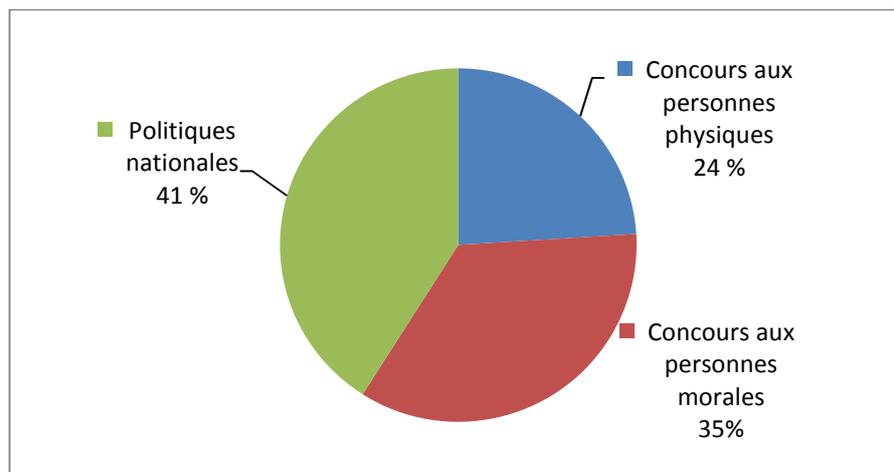
**ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DE LA PEEC  
ENTRE LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'EMPLOIS  
(EN MILLIONS D'EUROS)**



Source : Commission des affaires économiques

En 2014, Action Logement a consacré 1,2 milliard au **financement des politiques publiques nationales**, soit 41 % de ses ressources.

### RÉPARTITION DES EMPLOIS DE LA PEEC (2014)



Source : Commission des affaires économiques

Ce financement a fait l'objet de négociations intenses lors de l'élaboration de la convention quinquennale entre l'État et Action Logement. Il a ainsi été convenu qu'Action Logement financerait principalement les programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU), et dans une moindre mesure l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil). L'État a accepté de diminuer la part de la PEEC consacrée à ces politiques.

### DÉCOMPOSITION DES FINANCEMENTS DEMANDÉS À ACTION LOGEMENT PAR LE GOUVERNEMENT AU BÉNÉFICE DES POLITIQUES PUBLIQUES (EN MILLIONS D'EUROS)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ANRU	900	850	850	850	700	500
ANAH	-	50	50	50	-	-
ANIL/ADIL	-	9	9	9	9	9
FNAL	300	300	100	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1 200</b>	<b>1 209</b>	<b>1 009</b>	<b>909</b>	<b>709</b>	<b>509</b>

Source : Action Logement

---

## **B. LES ÉVOLUTIONS DE LA GOUVERNANCE DU RÉSEAU ACTION LOGEMENT**

Le réseau du « 1 % logement », rebaptisé depuis 2009 « Action Logement », collecte la PEEC et la redistribue. Il est composé de plusieurs entités : l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), tête de réseau des collecteurs, les collecteurs interprofessionnels du logement (CIL), l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et l'Association foncière logement (AFL).

La Cour des comptes a examiné à plusieurs reprises le fonctionnement d'Action Logement<sup>1</sup> et émis plusieurs recommandations afin d'améliorer le fonctionnement du réseau.

### **1. La réorganisation des collecteurs**

Initialement, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) faisait l'objet d'une collecte décentralisée par différents types d'organismes :

- par des **collecteurs interprofessionnels du logement (CIL)**, qui sont des associations gérées de façon paritaire par les partenaires sociaux, à hauteur de 95% de la collecte ;

- par **des collecteurs non associés de l'UESL**, agréés pour la collecte de la PEEC : organismes d'habitations à loyer modéré et sociétés d'économie mixte exerçant à titre principal une activité de construction, d'acquisition ou de gestion de logements sociaux, chambres de commerce et d'industrie et société immobilière des chemins de fer (ICF, collecteur de la SNCF), à hauteur de 5% de la collecte.

Les partenaires sociaux ont engagé un mouvement de réforme à partir de 2012 pour **simplifier la collecte de la PEEC**. Ainsi, il a été décidé que les chambres de commerce et d'industrie ne seraient plus des collecteurs de la PEEC à partir de juillet 2012 en application du décret n° 2012-721 du 9 mai 2012 portant diverses dispositions relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction pris en application de l'article L. 313-36 du code de la construction et de l'habitation. Puis, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour un accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, la participation des employeurs à l'effort de construction, rapport public annuel 2006, février 2006*

*Cour des comptes, les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction, rapport public annuel 2009, février 2009*

*Cour des comptes, la réforme de l'organisation et de la gestion du « 1% logement », rapport public annuel 2010, février 2010*

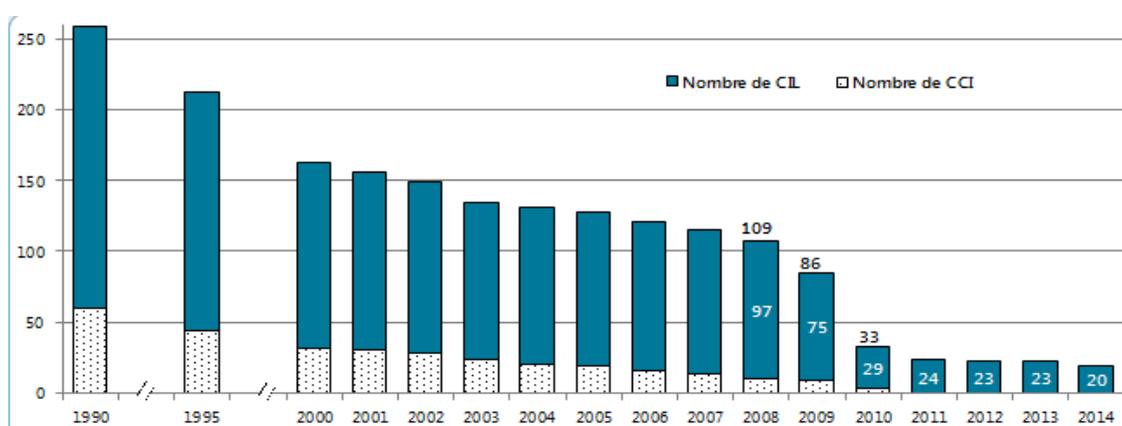
*Cour des comptes, le 1% logement : une réforme à mi-parcours, rapport public annuel 2013, février 2013*

ALUR, a prévu que les organismes HLM-SEM ne seraient plus collecteurs à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Désormais, seuls les CIL et la société immobilière des chemins de fer sont habilités à collecter la PEEC. Le montant de la collecte par cette dernière demeure marginal.

Parallèlement, s'est engagé un mouvement de regroupement des CIL. Depuis le début des années 90, leur nombre a été très fortement réduit passant de 198 CIL en 1990 à 20 aujourd'hui.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COLLECTEURS CIL ET CCI ENTRE 1990 ET 2014



Source : ANCOLS – Données permanentes du système de gestion des collecteurs et des entités bénéficiaires de la PEEC, in PEEC - Rapport annuel statistique et financier - Exercice 2014, octobre 2015

La Cour des comptes avait encouragé ce mouvement dans ses rapports de 2006 et 2009. Toutefois, elle s'est montrée très critique en 2013<sup>1</sup> quant à la réorganisation qui en a résulté. S'appuyant sur un rapport de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), la Cour notait ainsi : « Il apparaît que très souvent les nouvelles entités consistent en une **juxtaposition des anciennes, avec le risque de doublons et de surcoûts correspondants** ; l'organisation reste dépendante des implantations territoriales préalables et se redéfinit peu par filière d'activité. Dans la majorité des cas, les traités de fusion prévoient l'absence de licenciement économique, le maintien sur leur territoire des personnels des comités fusionnés, le maintien ou la compensation des avantages sociaux et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières. » Elle ajoutait : « Ni l'UESL, ni l'ANPEEC, ni les ministères **ne disposent d'une cartographie des collectes et des financements de l'ensemble des CIL, ce qui ne permet donc pas de savoir à quelle logique répondent principalement les fusions. La stratégie et la rationalité de la réorganisation des collecteurs manquent encore de lisibilité et l'État**

<sup>1</sup> Cour des comptes, le 1% logement : une réforme à mi-parcours, février 2013

---

*ne s'est pas assuré, de son côté, que la réorganisation se faisait en cohérence avec les orientations de la politique nationale du logement. »*

Pour répondre à ces critiques, l'UESL a décidé d'encadrer les fusions de CIL afin de garantir la cohérence d'ensemble des projets. Un cahier des charges des coopérations et des fusions entre CIL a été adopté en février 2013 ; il prévoit que les projets de fusion doivent respecter des critères financiers, d'organisation, de gouvernance, ou encore de taille suffisante du CIL. Le CIL issu de la fusion doit ainsi représenter entre 2 % et 12 % des fonds collectés pondérés en 2011. Par ailleurs, la loi ALUR a renforcé les pouvoirs de l'UESL en la matière en lui confiant le soin **d'approuver les fusions entre les organismes collecteurs** afin d'assurer « *la cohérence des interventions et de l'organisation territoriale des associés collecteurs et de leurs filiales* ».

## **2. Le renforcement du rôle de pilotage de l'UESL, tête de réseau des collecteurs**

**L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)** est la tête de réseau des collecteurs. Il s'agit d'une société anonyme coopérative qui a pour seuls associés les CIL et les organisations interprofessionnelles représentatives au plan national de salariés ou d'entreprises.

En 2006, la Cour des comptes avait porté une appréciation très critique sur la gouvernance d'Action Logement. Elle indiquait ainsi : « *Les faiblesses constatées dans la gouvernance du dispositif, marquée par le mélange des rôles des différents acteurs et le dessaisissement de l'État, aggravées du fait de l'absence de stratégie et, en conséquence, de pilotage du réseau des collecteurs, rendent indispensable une remise en ordre.* »<sup>1</sup>

Ces remarques ont été prises en compte par l'article 8 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE, qui **a profondément modifié la gouvernance d'Action Logement en distinguant les fonctions de contrôle et celles de gestion** : les premières étant confiées à l'ANPEEC, les secondes étant exercées par l'UESL.

Jusqu'alors chargée de représenter les intérêts communs de ses associés et de signer les conventions avec l'État relatives à l'emploi des fonds de la PEEC, l'UESL a vu ses missions évoluer. Ainsi, ses recommandations s'imposent désormais à l'ensemble de ses associés collecteurs. Cependant, elle n'est plus chargée **à partir de 2009** de négocier les conventions avec l'Etat, le Gouvernement ayant décidé de mettre **fin à la gestion partenariale et conventionnelle de l'emploi de la PEEC**. Désormais, la nature des emplois et les modalités de leur utilisation sont fixées par décret en Conseil

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *la participation des employeurs à l'effort de construction*, 2006

---

d'État pris après avis des représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'UESL. Ce décret fixe également les enveloppes minimales et maximales qui leur sont consacrées chaque année.

Ces règles instaurées en 2009 ont été critiquées par les partenaires sociaux qui en ont dénoncé la rigidité. Des recours ont été formés à l'encontre des décrets et arrêtés fixant les emplois et enveloppes de la PEEC. Le Gouvernement est revenu sur cette disposition lors de l'examen de la **loi ALUR, restaurant un cadre conventionnel entre l'État et l'UESL** pour déterminer les emplois de la PEEC. En outre, le **rôle et les missions de l'UESL ont été renforcés.**

L'UESL est actuellement chargée en application de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation :

- de conclure avec l'État une convention relative aux emplois de la PEEC et d'en assurer la mise en œuvre. Cette convention s'impose aux CIL auxquels l'UESL fixe des objectifs par emploi ou catégorie d'emplois pour la mise en œuvre de ladite convention et des engagements pris avec des collectivités territoriales et tout autre organisme. La convention quinquennale entre l'État et l'UESL a été signée le 2 décembre 2014 ;

- d'animer le réseau des collecteurs, assurer le suivi et l'évaluation de la gestion et l'amélioration de leur performance, animer la politique de gestion des risques des CIL ;

- de veiller à la cohérence des interventions et à l'organisation territoriale des CIL, et de valider les fusions entre CIL ;

- de veiller au respect des principes qu'elle fixe en matière de déontologie et de rémunération ;

- de mobiliser les CIL pour la mise en œuvre du droit au logement opposable, notamment par l'utilisation d'une partie des contrats de réservation ;

- de pouvoir en cas de non-respect caractérisé de certaines de ses directives exiger d'un collecteur la révocation de son directeur général.

L'UESL est gérée par un **conseil d'administration** composé de cinq représentants permanents au plus désignés par les organisations d'employeurs associées et de cinq représentants permanents au plus désignés par les organisations de salariés associées. En outre, la **présence de l'État ayant été renforcée** par la loi MOLLE, trois commissaires du Gouvernement siègent au conseil d'administration. Ils représentent respectivement les ministères du logement, de l'économie et du budget. Outre qu'ils peuvent demander une seconde délibération d'une décision, ils disposent d'un veto qu'ils peuvent opposer conjointement aux délibérations :

- qui ne sont pas compatibles avec le respect de l'équilibre entre les emplois et les ressources des fonds issus de la PEEC ou avec l'atteinte des

fins mentionnées à l'article L.313-19 du code de la construction et de l'habitation ;

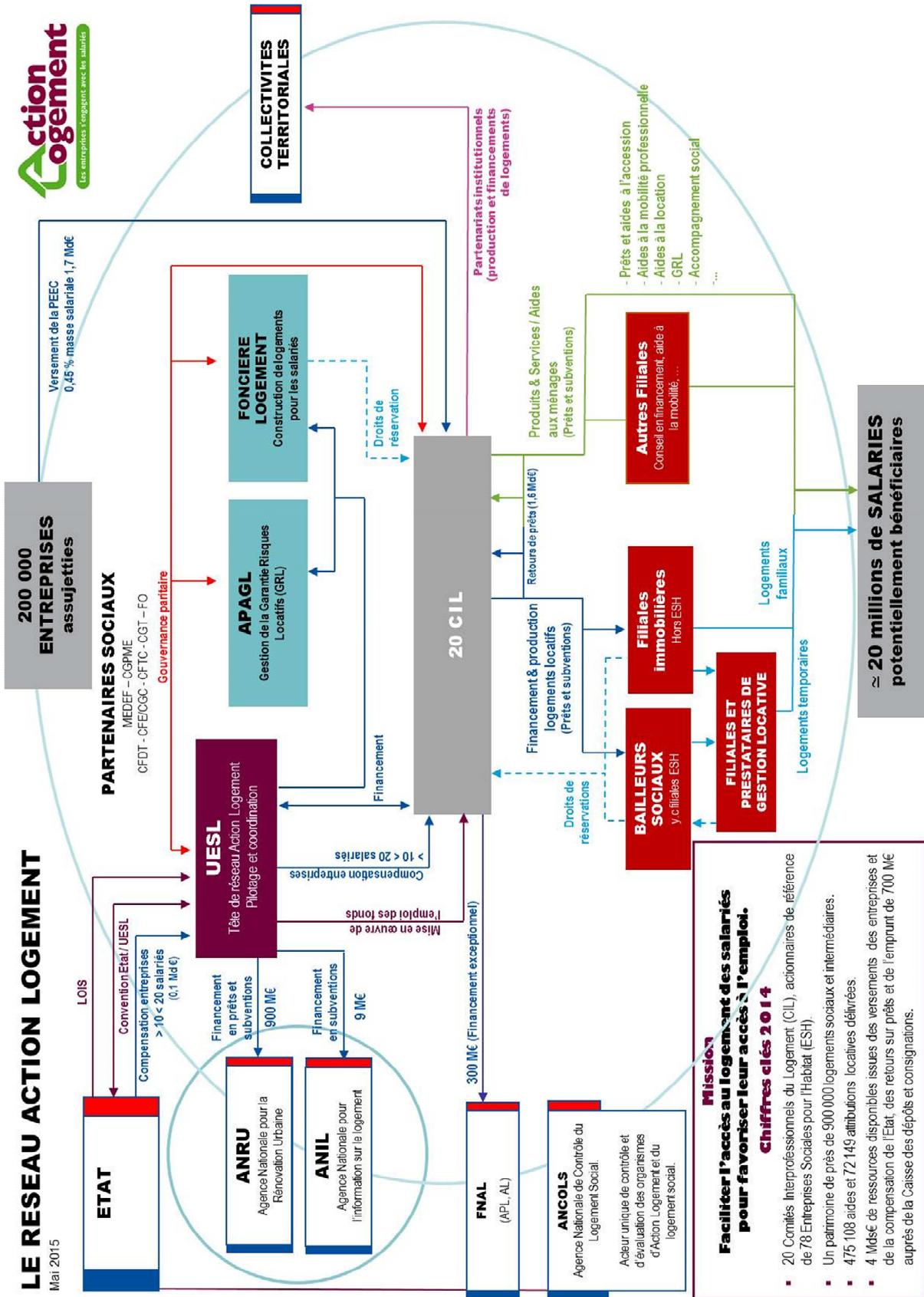
- qui compromettent le remboursement des emprunts souscrits par l'union ;

- qui fixent pour l'union un budget manifestement surévalué au regard de ses missions ;

- qui sont non conformes à la réglementation ou à la convention quinquennale signée avec l'État.

**L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)** qui était chargée jusqu'en 2008 d'une mission générale d'élaboration des règles régissant les activités des collecteurs s'est vu confier « *une mission d'étude, d'évaluation et de contrôle relative à la participation des employeurs à l'effort de construction* ». Son champ de contrôle qui concernait les collecteurs a été étendu à l'UESL et aux filiales des collecteurs et de l'Union. En outre, la composition de son conseil d'administration a été recentrée sur des représentants de l'État. La loi ALUR a fusionné l'ANPEEC avec la mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) pour devenir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

**SCHEMA D'ORGANISATION ACTUELLE DU RESEAU ACTION LOGEMENT**



Source : Action Logement

### **3. L'amélioration de la gestion financière du réseau Action logement et la baisse de ses coûts de fonctionnement**

La réduction des coûts de fonctionnement du réseau Action Logement est un objectif ancien, avancé lors de la réforme d'Action Logement mise en œuvre par la loi MOLLE en 2009, laquelle avait pour objectif d'améliorer la gestion des collecteurs et ainsi permettre la réalisation d'économies importantes à hauteur de 100 millions d'euros dès 2011.

Action Logement s'est fixé pour objectif en novembre 2010 de réduire les coûts de gestion des collecteurs de 10 %. Afin de contribuer à cette réduction des coûts, outre la diminution du nombre de collecteurs, plusieurs mesures ont été privilégiées : développement d'une culture de contrôle de gestion pour améliorer la performance des collecteurs, recentrage des collecteurs sur leurs missions principales de collecte et d'actionnaire de logements sociaux, incitation à une plus grande maîtrise des coûts.

Par ailleurs, la loi dite ALUR a prévu **plusieurs mesures pour maîtriser les frais de fonctionnement d'Action Logement et pour moderniser la gestion financière du réseau.**

À compter de l'exercice 2016, les collecteurs doivent établir un rapport de gestion publié dans les mêmes conditions que leurs comptes annuels. Ils doivent en outre mettre en place des comptes combinés, selon les règles définies par le règlement de l'Autorité des normes comptables, publiés dans les mêmes conditions que leurs comptes annuels. Des comptes combinés de l'ensemble constitué par l'union, l'APAGL, l'Association foncière logement et les CIL doivent également être publiés par l'UESL.

En outre, la loi a également prévu que la convention quinquennale entre l'État et l'UESL fixerait le montant maximum annuel affecté au financement des investissements et des charges nécessaires au fonctionnement des collecteurs. Ce montant a été fixé à 317 millions d'euros.

## **II. LE CHOIX D'ACTION LOGEMENT DE RÉFORMER EN PROFONDEUR SA GOUVERNANCE POUR PLUS D'EFFICACITÉ**

### **A. DES DIFFICULTÉS QUI DEMEURENT MALGRÉ LES RÉFORMES SUCCESSIVES**

Malgré les réformes successives du réseau Action logement, certaines difficultés perdurent.

La réduction du nombre de CIL et l'émergence de collecteurs de taille significative dont le champ d'action peut aller au-delà de leur territoire posait inéluctablement la question de l'adaptation d'un statut associatif à ces entités.

---

En outre, contrairement à ce qui était espéré, les regroupements de CIL n'ont pas mis un terme à la concurrence stérile et contre-productive à laquelle se livrent les CIL pour attirer les « grands comptes ». La Cour des comptes soulignait déjà en 2013 que *« les regroupements [de CIL] réalisés n'écartent pas le risque d'une concurrence coûteuse entre collecteurs sur un même territoire pour bénéficier des versements des entreprises assujetties. Des frais superflus de collecte et de démarchage pourraient en effet être évités pour le recouvrement de la PEEC, en substituant entre les collecteurs une logique de coopération à une logique de concurrence. »*

Par ailleurs, selon le dernier rapport de l'ANCOLS<sup>1</sup>, les **coûts opérationnels des collecteurs ont atteint en 2014 un palier autour de 280 millions d'euros par an**, après avoir baissé régulièrement depuis 2008 où les coûts s'établissaient à environ 316 millions d'euros. La comparaison entre organismes laisse apparaître une marge de manœuvre permettant d'optimiser les coûts comprise entre 3 % et 5 % du coût opérationnel actuel. **La poursuite de la baisse des coûts semble difficile à poursuivre sans mise en place d'une réforme plus radicale du réseau.**

Enfin, des difficultés sont apparues dans le respect de certains objectifs fixés aux acteurs du réseau. Ainsi, les CIL sont insuffisamment impliqués dans le traitement social de la garantie des risques locatifs (GRL). De même, les difficultés demeurent récurrentes dans l'attribution des logements de l'AFL aux salariés des entreprises cotisantes. En effet, on a pu constater, d'une part, de mauvais résultats dans la reprise par les CIL des terrains attribués au titre du PNRU et non exploités par l'AFL du fait de sa mauvaise situation financière et, d'autre part, l'absence de mises en œuvre des contreparties en droits de réservations locatives en échange du financement au programme national de rénovation urbaine en raison d'une organisation complexe au niveau territorial entre les services déconcentrés de l'État, les CIL et l'Agence nationale de rénovation urbaine.

## **B. LE CHOIX D'UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DU RÉSEAU ACTION LOGEMENT**

### **1. Une réforme radicale : la centralisation de la PEEC**

Les partenaires sociaux ont décidé, lors du conseil d'administration de l'UESL du 9 avril 2015, d'engager une réforme en profondeur d'Action Logement. Ils souhaitent ainsi *« amplifier les réformes engagées depuis de nombreuses années, afin de rendre le dispositif plus lisible, plus efficient et plus équitable »*.

---

<sup>1</sup> PEEC – rapport annuel statistique et financier – exercice 2014 – publié en octobre 2015

Cette réforme poursuit trois objectifs :

« - faciliter l'accès au logement et donc à l'emploi de tous les salariés, et en particulier des travailleurs précaires, souvent jeunes ;

« - construire plus et mieux, en garantissant l'équité de traitement entre les organismes du logement social, prioritairement dans les territoires tendus ;

« - mettre en œuvre la capacité d'innovation d'Action Logement pour offrir des réponses adaptées à l'évolution des besoins et des modes de vie des salariés. »

Il est ainsi proposé une nouvelle organisation d'Action Logement comprenant : une structure faîtière, une structure chargée de la collecte de la PEEC, dite structure « services », une structure de détention et de gestion des participations dite structure « immobilière », l'Association foncière logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL).

La **structure faîtière**, qui demeurera un organisme paritaire, sera chargée de définir les orientations générales du dispositif et de piloter et contrôler les différentes structures mises en place. Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, cette structure conclura avec l'Etat les conventions quinquennales relatives aux emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction. Elle devra fixer les orientations stratégiques et les objectifs en matière de produits et services rendus par Action Logement. Sur le plan financier, cette structure sera chargée d'assurer l'équilibre entre les ressources et les emplois de la PEEC.

Les CIL seront remplacés par une **structure unique chargée de la collecte de la PEEC** auprès des entreprises concernées et **de la distribution** des emplois de cette participation en fonction des orientations données par la structure faîtière.

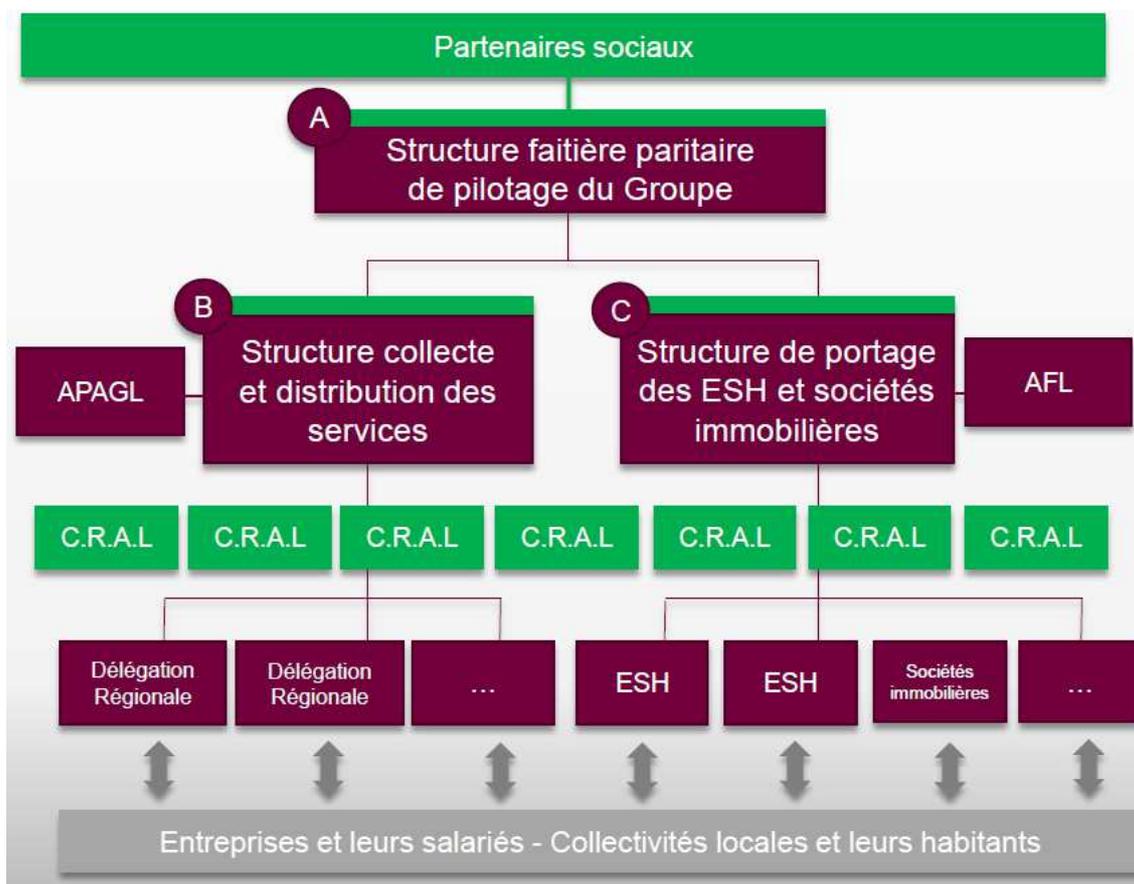
Une **troisième structure aura vocation à recueillir les titres détenus par les organismes collecteurs**. Elle pourra acquérir des titres émis par des sociétés immobilières. Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, cette structure ne sera pas en elle-même une entreprise sociale de l'habitat (ESH).

Au niveau régional, un **comité régional Action Logement (CRAL)** composé de façon paritaire de représentants des organisations patronales et des organisations syndicales de salariés membres d'Action Logement sera mis en place. Le CRAL représentera Action Logement au niveau régional et aura vocation à identifier les besoins dans les territoires et à proposer des actions en conséquence.

Des délégations régionales représenteront Action Logement sur le plan technique.

L'APAGL et l'Association Foncière Logement (AFL) verront quant à elles leurs compétences respectives confortées.

### SCHÉMA DE LA NOUVELLE STRUCTURE D'ACTION LOGEMENT



Source : UESL, Présentation de la réforme d'Action Logement, 7 juillet 2015

## 2. Le projet de loi d'habilitation

Le projet de loi d'habilitation soumis à votre commission propose de traduire par voie d'ordonnances cette nouvelle organisation sur le plan juridique. Le projet de loi comprend quatre articles. L'article 1<sup>er</sup> propose qu'une ordonnance modifie le droit en vigueur pour prendre en compte cette nouvelle organisation. L'article 2 propose qu'une ordonnance modifie l'objet de l'APAGL et de l'AFL afin de tirer les conséquences de leurs nouvelles activités. L'article 3 prévoit le délai de publication des ordonnances et l'article 4 le délai de dépôt du projet de loi de ratification.

La réforme d'Action Logement n'aura en revanche pas pour objet de réformer la PEEC agricole. Les employeurs agricoles pourront continuer à se libérer de leur obligation directement ou en versant leur contribution au futur collecteur unique du groupe Action Logement.

L'Assemblée nationale a approuvé dans son principe la réforme d'Action Logement. Les députés n'ont apporté que des modifications rédactionnelles ou de précision au présent projet de loi.

Ainsi, outre quinze amendements rédactionnels, les députés ont adopté lors de l'examen en commission du texte, trois amendements présentés par son rapporteur tendant :

- à créer un comité consultatif qui permettra d'associer les partenaires du dispositif non seulement à la définition des emplois de la PEEC en direction de la construction, la réhabilitation et l'acquisition de logements locatifs sociaux, mais aussi au suivi de la distribution de ces emplois ;

- à prévoir des règles de gouvernance applicables aux organismes créés par cette réforme en matière d'absence de conflits d'intérêts ;

- à préciser que les ordonnances devront être publiées dans un délai de huit mois et non d'un an.

En outre, lors de l'examen en séance, ils ont précisé que les acquisitions de titres immobiliers par Action Logement se feraient sous le contrôle de l'État.

### **III. UNE RÉFORME D'ACTION LOGEMENT QUI PRÉSENTE DES AVANTAGES INDÉNIABLES MAIS DONT LES CONSÉQUENCES SUR LA DISTRIBUTION DE LA PEEC ONT DU ÊTRE PRÉCISÉES**

#### **A. UNE RÉFORME EN PROFONDEUR QUI PRÉSENTE DES AVANTAGES INDÉNIABLES**

La réforme proposée qui s'inscrit dans le prolongement des efforts de rationalisation précédemment entrepris présente d'indéniables avantages.

Ainsi, selon le Gouvernement, la mise en place de cette nouvelle structure d'Action Logement devrait permettre « *une approche plus homogène des règles de distribution des prêts en fonction des besoins des organismes et des territoires* » et devrait favoriser une plus grande transparence dans les critères de distribution et la répartition effective de la collecte. Elle devrait favoriser la mise en place d'un **meilleur service aux entreprises et donc aux salariés** quelle que soit la taille de l'entreprise, par le développement d'« *une culture de service et de la performance dans l'intérêt des entreprises et de leurs salariés* ».

Ainsi, cette réforme devrait également répondre aux difficultés **rencontrées notamment en matière de garantie locative et dans l'attribution des logements de l'AFL** aux salariés des entreprises cotisantes ainsi que dans la gestion des contreparties attribuées en raison de son financement dans les politiques nationales.

---

Sur le plan financier, la réforme proposée permettra de mettre **fin à une concurrence inutile et coûteuse entre les CIL**, susceptible par ailleurs de conduire à une iniquité dans la distribution des emplois de la PEEC, selon le poids de l'entreprise à laquelle appartient le salarié.

Cette centralisation de la collecte permettra en outre de poursuivre la **baisse des coûts de fonctionnement**, à laquelle s'est engagé Action Logement dans la convention quinquennale signée en décembre 2014, à hauteur de 10 %. Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, cette nouvelle organisation devrait également permettre d'optimiser la trésorerie et faciliter la mise en œuvre de l'emprunt de trois milliards d'euros auprès des fonds d'épargne garanti par l'État et destiné à accélérer la production de logements sociaux.

Par ailleurs, alors qu'actuellement les acteurs locaux sont confrontés à plusieurs représentants d'Action Logement et que l'amélioration de la présence dans les territoires de celui-ci, notamment par la mise en place des comités territoriaux de bassins d'emploi se révèle être un échec, la réforme proposée donnera à Action Logement **une meilleure visibilité**. Les **partenaires dans les territoires auront désormais un seul interlocuteur régional clairement identifié avec lequel ils pourront discuter et négocier des conventions régionales**.

## ***B. DES PRÉCISIONS APPORTÉES QUANT AUX CONSÉQUENCES DE CETTE RÉFORME SUR LA DISTRIBUTION DE LA PEEC ENTRE LES TERRITOIRES ET ENTRE LES ORGANISMES HLM***

### **1. Les conséquences de la réforme d'Action Logement pour les organismes HLM**

Bien que le projet de loi prévoie que des précisions seront apportées par l'ordonnance pour garantir l'absence de discrimination dans la distribution de la PEEC, l'Union sociale pour l'habitat a relayé les inquiétudes de ses adhérents quant aux conséquences de cette réforme sur les organismes de logements sociaux.

S'agissant de l'accès au financement par Action Logement, les organismes HLM craignaient que cette réforme ne conduise en pratique Action Logement à, d'une part, privilégier les organismes de logements sociaux dans lesquels il est actionnaire et, d'autre part, avoir plus souvent recours à des souscriptions de titres en échange de financement. En effet, selon le rapport de l'ANCOLS d'octobre 2015, si Action Logement consacre une part plus importante de financements à des entités hors groupe qu'intragroupe, on constate en revanche une situation d'équilibre entre les deux formes de financement si l'on prend en compte les souscriptions de titres. Selon l'agence, « *l'évolution du rapport entre les deux catégories de*

---

*financements au cours des prochaines années permettra d'observer un maintien de l'équilibre entre les financements hors groupe et les financements intragroupes ou une éventuelle réorientation des financements accordés aux personnes morales en faveur d'entités contrôlées par les collecteurs associés de l'UESL. »*

S'agissant de la **distribution de la PEEC entre les organismes**, le Gouvernement a confirmé à votre rapporteure que des règles spécifiques seraient prévues dans les ordonnances afin de garantir l'absence de discrimination entre les organismes de logement filiales d'Action Logement et les autres (inscription d'un principe d'équité, publication des directives de l'UESL relatives aux emplois, contrôle renforcé de l'État).

Le deuxième sujet d'inquiétude était lié au fait que le présent projet de loi prévoit que la collecte de la PEEC pourra, comme c'est le cas actuellement, **être utilisée pour acquérir des titres dans des organismes HLM**. L'introduction d'une disposition par les députés afin de soumettre au contrôle du ministre du logement les prises de participations dans les organismes HLM devrait rassurer ces derniers.

Il convient également de rappeler que l'emploi « dotation en fonds propres », qui permet à Action Logement d'entrer au capital d'ESH, est limité dans la convention quinquennale tant dans son montant (70 millions par an à compter de 2017, ce qui représente 5% de la totalité du financement annuel d'Action Logement consacré au logement social) que dans sa destination (objectif de développement de l'offre de logements et non en vue d'une seule prise de contrôle). Le respect de cet engagement pourra être vérifié lors de l'évaluation de l'application de la convention au cours de sa troisième année.

Le troisième point d'inquiétude concerne le **respect des clauses d'agrément**. En effet, le projet de loi d'habilitation prévoit un **transfert automatique des parts des CIL vers la nouvelle structure immobilière**, permettant de passer outre le respect de clauses d'agrément.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas appliquer cette clause d'agrément considérant, d'une part, que le changement d'actionnaire n'était dû qu'à la réorganisation d'Action Logement et, d'autre part, qu'il convenait d'éviter des situations de blocage qui empêcheraient la constitution de la structure immobilière d'Action Logement et remettraient en cause la réforme dans son ensemble.

## **2. Les conséquences de la réforme d'Action Logement sur la redistribution de la PEEC entre les territoires**

Bien que l'étude d'impact jointe au projet de loi indique que « *la répartition et l'éventuelle péréquation opérée sur les fonds de la PEEC s'exerceront (...) avec une réelle équité dans le traitement et la prise en compte des besoins des*

*territoires [et que] cette proximité territoriale associée à une animation nationale doit favoriser des interactions fortes avec les acteurs locaux »,* votre rapporteure s'est longuement interrogée sur les modalités de redistribution de la collecte entre les territoires.

Les représentants d'Action Logement et la DHUP ont apporté plusieurs éléments de précision à votre rapporteure sur ce point.

Selon la DHUP, le **principe de mutualisation des fonds entre les territoires, qui existe déjà dans l'organisation actuelle, devrait être maintenu.** La répartition de la PEEC devrait être établie en fonction des besoins des territoires identifiés par les structures locales d'Action Logement et en application des objectifs fixés par la convention quinquennale. Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable, a indiqué, lors de son audition par votre commission le 3 mai 2016, **qu'une déclinaison territoriale de la mobilisation d'Action Logement était nécessaire et pas uniquement dans les zones très urbaines.**

Les représentants d'Action Logement ont indiqué à votre rapporteure que la réforme d'Action Logement «  *vise principalement à renforcer le lien avec les territoires et leurs représentants élus* ». La nouvelle organisation d'Action Logement conservera un ancrage territorial, avec la mise en place de comités régionaux d'Action Logement (CRAL).

Ainsi, dans chaque région, Action Logement sera clairement identifié, soit au niveau politique avec les CRAL, soit au niveau technique avec des délégations régionales.

Selon Action Logement, le CRAL, composé de façon paritaire de représentants des organisations syndicales et patronales, aura notamment pour missions de :

- représenter politiquement Action Logement au niveau territorial ;
- recueillir et faire la synthèse des besoins des entreprises et des salariés dans les principaux bassins d'emploi de la région ;
- conclure au nom d'Action Logement des conventions cadres de territoires pluriannuelles avec les conseils régionaux et les EPCI représentatifs des principaux bassins d'emploi de la région ;
- veiller à la distribution équitable des produits et services proposés par Action Logement à l'ensemble des entreprises assujetties à la PEEC, ainsi qu'aux catégories de salariés prioritaires par type de produit et de service ;
- suivre et évaluer l'activité des filiales immobilières d'Action Logement évoluant dans la région, au regard des engagements pris auprès de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union sociale pour l'habitat.

Chaque CRAL disposera de crédits d'ingénierie qui seront mobilisés pour accompagner les territoires dans l'identification de leurs besoins locaux, de poser des diagnostics ou encore d'étudier des projets.

Par ailleurs, au niveau national, le comité des partenaires devrait jouer un rôle de vigie quant aux orientations et à la distribution de la PEEC entre les territoires. Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable, a précisé lors de son audition par votre commission que **des représentants des collectivités territoriales siègeraient au sein du comité des partenaires aux côtés de l'Union sociale pour l'habitat.**

En conclusion, votre rapporteure a pris acte des différents éléments d'information qui lui ont été apportés à propos des conséquences de la réforme d'Action Logement sur les organismes HLM et sur les territoires. Elle a en conséquence proposé à votre commission d'adopter le projet de loi sans modification mais elle demeurera extrêmement vigilante sur les dispositions de l'ordonnance et sur la mise en œuvre de cette réforme afin d'éviter, d'une part, que la concurrence entre CIL ne se transforme en concurrence entre organismes sous actionnariat d'Action Logement et organismes sans actionnariat d'Action Logement et, d'autre part, que certains territoires ne soient oubliés par cette nouvelle organisation.

---

## EXAMEN DES ARTICLES

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

#### **Habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier et rationaliser l'organisation de la PEEC**

**Commentaire : cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de simplifier et rationaliser l'organisation de la PEEC.**

#### **I. Le projet de loi initial**

Cet article autorise le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances afin de « *simplifier et de rationaliser, en vue d'un meilleur service aux entreprises assujetties et à leurs salariés, l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction* ».

L'ordonnance devra :

- créer la nouvelle structure d'Action Logement qui sera composée : d'une structure faîtière chargée de définir les orientations d'ensemble et de contrôler les différentes structures mises en place (1°), d'un collecteur unique de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) chargé de la distribution des emplois qui remplacera les CIL (2°), ainsi que d'un troisième organisme chargé de recueillir les titres détenus par les CIL (3°) ;

- définir la forme juridique, sociale et fiscale de ces nouveaux organismes avec trois conditions : permettre le « pilotage efficient des organismes », associer les partenaires tels que l'Union sociale pour l'habitat à la définition des orientations, définir des modalités d'organisations territoriales et veiller à la cohérence des activités des sociétés anonymes HLM contrôlées par l'organisme chargé de recueillir les titres avec les politiques locales de l'habitat (4°) ;

- préciser les modalités de transfert des droits et obligations des anciennes structures vers la nouvelle (5°) ;

- instaurer des garanties d'absence de discrimination dans la distribution des emplois de la PEEC entre les sociétés ayant pour actionnaire Action Logement et les autres personnes morales exerçant les mêmes missions (6°) ;

- modifier le code de la construction et de l'habitation afin d'adapter les missions de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) à cette nouvelle organisation et en confiant à cette agence le contrôle du respect de l'obligation de non discrimination précitée (7°) ;

- modifier le code monétaire et financier afin de fixer les modalités d'exercice des opérations de crédit par le collecteur de la PEEC (8°) ;

- tirer les conséquences de cette nouvelle organisation sur les dispositions législatives en vigueur (9°).

## II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre **douze amendements rédactionnels**, les députés ont adopté lors de l'examen en commission un amendement présenté par M. François Pupponi, rapporteur, visant à clarifier le 4° de cet article relatif au statut juridique, social et fiscal des différents organismes créés et en prévoyant la création d'un **comité consultatif dont ferait partie l'Union sociale pour l'habitat**. Ce comité consultatif serait chargé d'associer les partenaires d'Action Logement :

- à la **définition des orientations applicables aux emplois de la PEEC** « *au soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux* » ;

- au **suivi de la distribution des emplois** précités.

Ils ont également adopté un amendement du rapporteur complétant le 6° du présent article afin de préciser que des dispositions applicables aux différents organismes créés au présent article **garantiront l'absence de conflit d'intérêts** au sein du réseau plus particulièrement entre l'organisme collecteur de la PEEC et l'organisme qui recueillera les participations d'Action Logement dans les entreprises sociales de l'habitat.

Lors de l'examen en séance publique, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement tendant à préciser que la structure immobilière pourra acquérir des participations dans des sociétés immobilières sous le contrôle de l'État.

## III. La position de votre commission

Sur la forme, le Gouvernement a justifié le recours à la procédure des ordonnances par la complexité et l'urgence de la réforme d'Action Logement. En effet, les partenaires sociaux ont souhaité la mise en œuvre de la réforme du système de collecte et de distribution de la PEEC au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les adaptations législatives rendues nécessaires par la réforme sont relativement techniques et nécessitent un important travail de coordination entre le code de la construction de l'habitation et d'autres codes.

Votre rapporteure ne peut que regretter que le présent projet de loi consiste dans une habilitation à légiférer prévue par l'article 38 de la Constitution plutôt que dans une modification du droit en vigueur. Elle

---

prend acte de ce choix et sera particulièrement attentive au contenu cette ordonnance.

Sur le contenu du projet d'habilitation, Action Logement et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ont apporté à votre rapporteure des éléments de réponse permettant d'éclairer les points majeurs de cette réforme.

- Ainsi, la nature, les règles d'utilisation des emplois, ainsi que les enveloppes minimales et maximales seront définies dans des conventions quinquennales passées entre l'État et la future structure faîtière d'Action Logement. La structure faîtière devrait également élaborer des directives précisant les modalités de distribution des emplois. L'ordonnance devrait prévoir la publication de ces directives, permettant ainsi une bonne information de l'ensemble des bénéficiaires des emplois de la PEEC.

- Le présent article prévoit la **création d'un comité des partenaires** qui comprendra au minimum l'Union sociale pour l'habitat et Action Logement. La composition de ce comité n'est cependant pas encore arrêtée. **Votre rapporteure estime néanmoins que les collectivités territoriales concernées, comme les régions et les intercommunalités, doivent nécessairement être représentées au sein de ce comité.** Elle se félicite de l'annonce de Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable, lors de son audition devant votre commission le 3 mai 2016, d'une présence des collectivités territoriales au sein de ce comité des partenaires.

Votre rapporteure constate que ce comité émettra des avis sur les orientations stratégiques de la structure faîtière relatives au logement social et sera associé au suivi des emplois de la PEEC relatifs au soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux. Selon la DHUP, **ce suivi devrait notamment permettre d'examiner l'équité de traitement dans la distribution des emplois de la PEEC**, selon des modalités définies dans l'ordonnance. Les règles de fonctionnement du comité seront également précisées par l'ordonnance. **Votre rapporteure invite les membres de ce comité à jouer pleinement leur rôle de vigie quant au suivi de la distribution de la PEEC entre les organismes et entre les territoires.**

- S'agissant de la **distribution de la PEEC entre les organismes**, votre rapporteure constate que le projet de loi prévoit que des règles spécifiques seront prévues dans les ordonnances afin de garantir l'absence de discrimination entre les organismes de logement filiales d'Action Logement et les autres. Selon la DHUP, ces règles pourraient prendre plusieurs formes :

- inscription d'un principe général d'équité dans la distribution des emplois PEEC au logement social ;

- instauration de règles spécifiques sur la publication des directives liées aux emplois PEEC, ce qui permettrait une plus grande transparence dans la distribution des aides ;

- contrôle de l'État renforcé :

○ *a priori* par la présence des commissaires du Gouvernement dans les conseils d'administration de la structure faitière, de la structure de collecte et de la structure porteuse des titres ; ils auraient un droit de veto sur toute décision contraire au principe d'équité ;

○ *a posteriori* avec le contrôle de l'ANCOLS, qui pourra produire un comparatif des aides PEEC perçues par les différents organismes de logement social.

• Par ailleurs, le projet de loi prévoit le **transfert automatique des participations des CIL vers la nouvelle structure immobilière d'Action Logement**. Ce transfert automatique est contesté par certains organismes HLM. En effet, l'article L. 228-23 du code de commerce permet aux sociétés anonymes, dont les actions ne sont pas admises aux négociations sur un marché réglementé, d'insérer dans leur statut une clause d'agrément afin de contrôler les opérations de cession de tout titre nominatif donnant accès au capital. Pour les sociétés anonymes d'HLM, les statuts types validés par décret prévoient qu'une décision du conseil d'administration est nécessaire pour agréer un nouvel actionnaire en cas de transfert d'actions. En application de cette clause, au moment du transfert des titres de sociétés HLM des CIL à la structure de portage des titres, ces sociétés devraient en principe agréer la nouvelle structure immobilière. Selon les informations transmises par la DHUP, cette disposition concernerait l'ensemble des sociétés anonymes d'HLM dans lesquelles les CIL ont aujourd'hui des participations, qu'ils soient actionnaires majoritaires ou non. Selon Action Logement, les CIL sont majoritaires dans 76 ESH et auraient des participations minoritaires dans 87 d'entre elles. Ils détiendraient également des participations dans 72 sociétés HLM coopératives.

Les partenaires sociaux ayant souhaité que cette réforme entre en vigueur rapidement, il a été décidé que l'ordonnance dérogerait à l'application de cette clause d'agrément dans le cas du transfert des titres des CIL à la nouvelle structure, le Gouvernement considérant que le changement d'actionnaire n'est dû qu'au caractère exceptionnel de la réorganisation du réseau Action Logement.

• S'agissant de la **possibilité d'utiliser la PEEC pour acquérir des titres dans des sociétés HLM**, votre rapporteure note que cette disposition a suscité de grandes inquiétudes de la part des organismes HLM. Elle constate cependant que le projet de loi prévoit désormais que la distribution des dotations en fonds propres par la structure de portage des titres se fera sous le contrôle de l'État.

---

Selon les informations transmises par la DHUP, ce contrôle pourrait prendre plusieurs formes. Tout d'abord, l'ordonnance devrait inscrire le principe d'une distribution maîtrisée des dotations en fonds propres, dans le respect du principe général de non-discrimination entre organismes de logement social. En outre, l'État pourra s'opposer au cas par cas à une augmentation de capital. Enfin, la distribution de ces emplois sera soumise à un contrôle *a posteriori* de l'ANCOLS. Ce contrôle viendra ainsi utilement compléter les dispositions de la convention quinquennale sur ce sujet.

- Enfin, l'ordonnance tirera les conséquences de cette réforme sur les missions de l'ANCOLS. Outre que l'agence sera chargée de contrôler les nouvelles structures d'Action Logement, elle devra également vérifier l'absence de discrimination dans la distribution des emplois de la PEEC entre les entités dont Action Logement est actionnaire et les autres organismes de logements sociaux. En réponse à une question de votre rapporteure, Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable s'est engagée à **donner à l'ANCOLS tous les moyens pour mener à bien ses missions de contrôle**. Votre rapporteure souhaite ainsi que l'ordonnance puisse prévoir un accès aux informations relatives à l'assiette et au montant de la PEEC déclarés dans les déclarations automatisées des données sociales (DADS) par les entreprises.

En conclusion, si votre rapporteure considère que la réforme d'Action Logement présente d'indéniables avantages en permettant de réduire le coût de fonctionnement du réseau, d'assurer une meilleure visibilité d'Action Logement au niveau des territoires par la mise en place d'un acteur de référence unique et d'assurer un meilleur service rendu aux entreprises et aux salariés, elle sera cependant **vigilante sur le contenu des ordonnances**.

<p><b>Votre commission a adopté cet article sans modification.</b></p>
--

## *Article 2*

### **Habilitation à légiférer par ordonnance afin de modifier le champ et les modalités d'interventions de l'AFL et de l'APAGL**

**Commentaire : cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de modifier le champ et les modalités d'interventions de l'AFL et de l'APAGL.**

## **I. Le droit en vigueur**

### **a. Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)**

Créée en 2005, l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) est régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, et gérée paritairement par les représentants des confédérations syndicales de salariés et patronales d'Action Logement. Elle est chargée d'organiser le dispositif de garantie des risques locatifs, dénommé GRL 2.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, cette garantie a été remplacée par un nouveau dispositif de sécurisation du logement privé dénommé Visale. La convention du 24 décembre 2015 pour la mise en œuvre du dispositif Visale, signée entre l'Etat et l'UESL a précisé les fonctions et les missions de l'APAGL.

#### **Un nouveau dispositif de sécurisation des loyers : Visale**

Devant le bilan mitigé de la GRL 2, le Gouvernement a souhaité revoir le dispositif de garantie des loyers. L'article 23 de la loi ALUR a prévu la mise en place d'un nouveau dispositif, la garantie universelle des loyers (GUL). Cependant, au regard de son coût important, le Premier ministre a annoncé, fin juin 2014, que le dispositif de la GUL serait revu afin de bénéficier à ceux en ayant le plus besoin. Dès lors, deux dispositifs ont en pratique pris le relais de la GUL : un dispositif de caution locative étudiante, la CLÉ, et un dispositif de cautionnement pour certains salariés, Visale.

Visale est un dispositif de cautionnement entièrement financé par Action Logement et applicable en cas de loyers impayés dans le parc privé, dans la limite d'un plafond fixé à 1 300 € (et 1 500 € pour Paris), et pour 36 mois de loyers maximum. Il bénéficie au :

- salarié de plus de 30 ans quel que soit son contrat de travail (hors CDI confirmé) et entrant dans un logement dans les trois mois de sa prise de fonction et pendant la durée de son contrat de travail ;
- salarié de moins de 30 ans quel que soit son contrat de travail et entrant dans un logement dans les douze mois de sa prise de fonction et pendant la durée de son contrat de travail ;
- ménage entrant dans un logement locatif privé via un organisme agréé d'intermédiation locative.

### **b. Association Foncière Logement (AFL)**

L'Association Foncière Logement (AFL) a été créée le 7 janvier 2002 par les partenaires sociaux en application des conventions entre l'Etat et l'UESL du 11 octobre et du 11 décembre 2001.

En application de l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, l'Association Foncière Logement a pour objet de contribuer à la mixité sociale en réalisant :

- des **logements locatifs libres dans les quartiers faisant l'objet d'une opération de rénovation urbaine**. Ces opérations sont réalisées sur

---

des terrains reçus par l'AFL en contrepartie du financement par Action Logement des programmes de rénovation urbaine menés par l'ANRU ;

- des **logements locatifs sociaux dans les zones tendues** c'est-à-dire dans « *les agglomérations caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements* ». L'AFL réalise en pratique ces logements sociaux en **priorité dans les communes soumises à l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU**. Ces logements sont soumis à des conditions de loyers et de ressources. Ils sont décomptés au titre des logements sociaux en application de l'article 55 de la loi SRU sans toutefois pouvoir dépasser plus de 30 % de l'engagement triennal. En outre, s'applique la règle dite des trois tiers : un tiers des locataires à l'entrée doit avoir des revenus inférieurs de 60 % aux plafonds des logements sociaux PLUS, un tiers doit avoir des revenus entre 60 % et 100 % de ces plafonds et enfin le dernier tiers doit avoir des revenus compris entre 100 % et 130 %.

Fin septembre 2013, l'AFL comptait 28 083 logements, dont 3 678 étaient situés dans des programmes de rénovation urbaine.

Dans une étude<sup>1</sup> de 2013, l'ANPEEC a constaté que « *les programmes Foncière logement rempliss[aient] globalement l'objectif de diversification des caractéristiques des habitants des quartiers dans lesquels ils sont implantés* ». En revanche, le respect des obligations en matière de droit au logement opposable (DALO) semble loin d'être satisfaisant. L'AFL doit en effet en application de l'article L. 313-35 code de la construction et de l'habitation réserver un quart de ses attributions de logement aux salariés et demandeurs d'emploi reconnus prioritaires au titre du DALO. Or, en décembre 2013, moins de 1 % du parc de l'AFL étaient effectivement occupés par ces ménages<sup>1</sup>.

Les modalités de gouvernance et de fonctionnement de l'AFL ont été codifiées avec la réforme d'Action Logement de 2009 et la présence de l'État au sein du conseil d'administration de l'association a été renforcée à cette occasion.

Le **passage d'un modèle économique de subventions à un modèle de prêts à partir de 2010**, cumulé à une diminution des enveloppes qui lui étaient consacrées, a eu un impact certain sur la situation financière de l'AFL. L'association a ainsi été conduite à suspendre la réalisation de ses engagements dans les zones de rénovation urbaine de fin 2011 à mi 2012, l'association estimant ne plus être en capacité de respecter ses engagements.

Pour remédier à cette situation, a été mis en place un plan d'actions portant sur les investissements à réaliser par l'association, le traitement des opérations non réalisées et les modalités de réalisation des nouvelles opérations. Ainsi, l'AFL s'est engagée pour la période 2013-2015 à réaliser environ 4 500 logements dans le cadre du PNRU, portant ainsi le nombre de

---

<sup>1</sup> Etude de la contribution de l'activité de l'Association Foncière logement à la mixité sociale réalisée par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

logements réalisés à plus de 9 200 logements, soit la moitié des engagements initiaux. En outre, les préfets ont été mobilisés pour mener des discussions avec les élus et les représentants d'Action Logement pour déterminer le devenir des terrains non utilisés. En février 2015, 44 % des terrains ont été repris ou étaient en voie de l'être par des CIL.

Enfin, l'AFL s'est engagée à réduire ses coûts de construction et à céder certains de ses logements. À cette fin, elle a été autorisée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, par l'article 17 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, à **vendre certains de ses logements** après concertation avec les maires des communes d'implantation des logements concernés et sous le contrôle du ministre du logement. Cependant, ne peuvent être cédés les logements situés dans les communes ne respectant pas leurs obligations prévues par l'article 55 de la loi SRU.

## II. Le projet de loi initial

Cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de modifier le champ et les modalités d'interventions des associations mentionnées aux articles L. 313-33 et L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et de l'Association foncière logement (AFL).

Les députés ont adopté cet article **sans modification**.

## III. La position de votre commission

Votre rapporteure note que l'AFL et l'APAGL devraient être confortées dans leurs missions, respectivement d'opérateur spécifique pour la mixité sociale, pour l'AFL, et de pilotage du dispositif de sécurisation locative, pour l'APAGL.

L'objet de ces deux associations devrait cependant être modifié par l'ordonnance afin de tirer les conséquences de leurs nouvelles activités. En effet, pour l'APAGL, il s'agit de prévoir le pilotage du nouveau dispositif de sécurisation des loyers Visale. Pour l'AFL, une modification de son objet est nécessaire afin de l'autoriser à céder des logements et à diversifier ses programmes de construction en vendant des logements neufs en accession à la propriété.

---

Selon les informations transmises à votre rapporteure, cette activité de vente de logements neufs qui permettra dans certains cas d'équilibrer la réalisation des opérations foncières devrait néanmoins demeurer accessoire.

**Votre commission a adopté cet article sans modification.**

### *Article 3*

#### **Délai d'habilitation législative**

**Commentaire : cet article prévoit le délai de publication des ordonnances prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 2.**

##### **I. Le projet de loi initial**

Cet article prévoit que les ordonnances prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 2 devront être publiées au plus tard dans un **délai d'un an** à compter de la publication de la présente loi.

##### **II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Outre un amendement rédactionnel, les députés ont adopté lors de l'examen en commission un amendement présenté par M. François Pupponi, rapporteur, afin de **réduire le délai de publication des ordonnances de douze à huit mois**, afin que cette réforme soit menée avant la fin de la législature.

##### **III. La position de votre commission**

Les dispositions du présent article n'appellent pas de remarque particulière de la part de votre rapporteure.

**Votre commission a adopté cet article sans modification.**

*Article 4*

**Délai de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances**

**Commentaire : cet article précise le délai dans lequel le projet de loi de ratification des ordonnances devra être déposé.**

**I. Le projet de loi initial**

Cet article précise que le projet de loi de ratification des ordonnances devra être déposé dans **un délai de trois mois** à compter de la publication des ordonnances.

**II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Les députés ont adopté lors de l'examen en commission un amendement présenté par M. François Pupponi, rapporteur, précisant que le projet de loi de ratification des ordonnances devra être déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication **de chacune des ordonnances**.

**III. La position de votre commission**

Les dispositions du présent article n'appellent pas de remarques particulières de votre rapporteur.

**Votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 11 mai 2016, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi n° 481 (2015-2016) 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.**

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Nous devons examiner le projet de loi 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, adopté par l'Assemblée nationale le 17 mars dernier.

C'est en réalité la seconde fois que le Sénat examinera ces dispositions. En effet, cette demande d'habilitation à légiférer par ordonnances, déjà présentée par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, avait été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un cavalier législatif.

Créée en 1953 après plusieurs expérimentations locales, la participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC, qu'on appelle communément « 1 % logement » est une contribution versée par les employeurs du secteur privé d'au moins vingt salariés. Cette contribution est fixée à 0,45 % des rémunérations versées.

Le réseau du « 1 % logement », rebaptisé depuis 2009 « Action Logement », collecte cette contribution et la redistribue. Il est composé de plusieurs entités : l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), tête de réseau des collecteurs, les collecteurs interprofessionnels du logement (CIL), l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et l'Association foncière logement (AFL).

Le réseau Action logement dispose de 3,7 milliards d'euros pour mener à bien ses missions, qui vont dans plusieurs directions : aides aux personnes physiques, aides aux personnes morales et financement des politiques publiques nationales – tout particulièrement des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU).

Objet de critiques de la Cour des comptes à plusieurs reprises, le réseau Action Logement a dû par le passé modifier son mode de fonctionnement dans trois directions : diminution du nombre de collecteurs, renforcement du rôle de pilotage de l'UESL, réduction des coûts de fonctionnement et amélioration de la gestion du réseau.

Cependant, malgré ces réformes successives, les difficultés subsistent. La réduction du nombre de CIL et l'émergence de collecteurs de

taille significative dont le champ d'action peut aller au-delà de leur territoire pose inéluctablement la question de l'adaptation d'un statut associatif à ces entités. En outre, les regroupements de CIL n'ont pas mis un terme à la concurrence stérile et contre-productive entre ces organismes pour attirer les « grands comptes ». Enfin, les coûts opérationnels des collecteurs ont atteint en 2014 un palier, autour de 280 millions d'euros par an, après avoir baissé régulièrement depuis 2008. La poursuite de la baisse des coûts semble difficile sans mise en place d'une réforme plus radicale du réseau.

Par ailleurs, on constate une implication insuffisante des CIL dans le traitement social de la garantie des risques locatifs (GRL) ou encore des difficultés récurrentes dans l'attribution des logements de l'Association foncière logement aux salariés des entreprises cotisantes.

Les partenaires sociaux ont décidé en avril 2015 d'engager une réforme en profondeur d'Action logement. Je vous ai fait distribuer un double schéma, présentant l'organisation actuelle et celle qui est aujourd'hui proposée, pour plus de clarté.

Ils ont ainsi proposé une nouvelle organisation d'Action Logement comprenant une structure faîtière, une structure chargée de la collecte de la PEEC, dite structure « services », une structure de détention et de gestion des participations dite structure « immobilière », l'Association foncière logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL).

La structure faîtière, qui demeurera un organisme paritaire, sera chargée de définir les orientations générales du dispositif et de piloter et contrôler les différentes instances mises en place. Cette structure conclura avec l'Etat les conventions quinquennales relatives aux emplois de la PEEC. Elle devra fixer les orientations stratégiques et les objectifs en matière de produits et services rendus par Action Logement.

Les CIL seront remplacés par une structure unique chargée de la collecte de la PEEC et de la distribution des emplois de cette participation en fonction des orientations données par la structure faîtière.

Une troisième structure sera chargée de recueillir les titres détenus par les organismes collecteurs. Elle pourra acquérir des titres émis par des sociétés immobilières.

Au niveau régional, un comité régional Action Logement (CRAL) composé de façon paritaire représentera Action Logement et aura vocation à identifier les besoins dans les territoires.

L'APAGL et l'Association foncière logement (AFL) verront leurs compétences respectives confortées. Leur champ de compétence sera cependant modifié. En effet, pour l'APAGL, il s'agit de prévoir le pilotage du nouveau dispositif de sécurisation des loyers dit dispositif Visale. Pour l'AFL, une modification de son objet est nécessaire afin de l'autoriser à

---

diversifier éventuellement ses programmes de construction en vendant des logements neufs en accession à la propriété.

Le projet de loi qui nous est soumis prévoit d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnances afin de traduire sur le plan juridique cette nouvelle organisation – c'est l'article 1<sup>er</sup> –, de modifier l'objet de l'APAGL et de l'AFL afin de tirer les conséquences de leurs nouvelles activités – c'est l'article 2. L'article 3 prévoit que les ordonnances devront être publiées dans un délai de 8 mois et l'article 4 que le projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de trois mois suivant la publication des ordonnances.

Nos collègues députés ont peu modifié ce dispositif. Outre des amendements rédactionnels, ils ont prévu que serait mis en place un comité consultatif chargé d'associer les partenaires du dispositif non seulement à la définition des emplois de la PEEC en direction de la construction, la réhabilitation et l'acquisition de logements locatifs sociaux, mais aussi au suivi de la distribution de ces emplois ; que seraient instaurées des règles relatives à l'absence de conflits d'intérêts au sein des nouvelles structures ; et enfin que les acquisitions de titres immobiliers par Action Logement se feraient sous le contrôle de l'État.

La réforme proposée, qui s'inscrit dans le prolongement des efforts de rationalisation précédemment entrepris, présente d'indéniables avantages.

Ainsi, cette nouvelle organisation devrait permettre d'offrir un meilleur service aux entreprises et donc aux salariés quelle que soit la taille de l'entreprise. Elle devrait favoriser une plus grande transparence dans les critères de distribution et la répartition effective de la collecte.

Sur le plan financier, la réforme a le mérite de mettre fin à une concurrence inutile et coûteuse entre les collecteurs. La centralisation de la collecte permettra en outre de poursuivre la baisse de 10 % des coûts de fonctionnement, à laquelle s'est engagé Action Logement dans la convention quinquennale.

Enfin, elle donnera à Action Logement une meilleure visibilité. Les partenaires dans les territoires auront désormais un seul interlocuteur régional clairement identifié avec lequel ils pourront discuter et négocier des conventions régionales.

Plusieurs interrogations, inéluctables en cas de recours à la procédure de législation par ordonnances, ont pu se poser quant aux effets de cette réforme sur les organismes HLM et quant à la répartition territoriale de cette collecte – je ne vous cache pas que j'aurais préféré modifier directement les textes plutôt que de voter une habilitation à légiférer.

Cette réforme a soulevé, dans les organismes HLM, plusieurs sujets d'inquiétude. Le premier concernait la distribution de la PEEC entre

organismes. Le Gouvernement m'a indiqué que des règles spécifiques seraient prévues dans les ordonnances afin de garantir l'absence de discrimination entre les organismes de logement filiales d'Action Logement et les autres : inscription d'un principe d'équité, publication des directives de l'UESL relatives aux emplois, contrôle renforcé de l'Etat.

Le deuxième sujet d'inquiétude tenait au fait que le projet de loi prévoit que la collecte de la PEEC pourra, comme c'est le cas actuellement, être utilisée pour acquérir des titres dans des organismes HLM. L'introduction, par les députés, d'une disposition visant à soumettre au contrôle du ministre du logement les prises de participation dans les organismes HLM devrait les rassurer. Ce contrôle pourrait prendre plusieurs formes : inscription d'un principe de distribution maîtrisée des dotations en fonds propres ; possibilité pour l'État de s'opposer, au cas par cas, à une augmentation de capital ; contrôle *a posteriori*, enfin, assuré par l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

Le troisième point d'inquiétude concerne le respect des clauses d'agrément. En effet, le projet de loi prévoit un transfert automatique des parts des CIL vers la nouvelle structure immobilière. Le Gouvernement a fait le choix de ne pas appliquer cette clause d'agrément considérant, d'une part, que le changement d'actionnaire n'était dû qu'à la réorganisation d'Action Logement et, d'autre part, qu'il convenait d'éviter des situations de blocage qui empêcheraient la constitution de la structure immobilière d'Action Logement et remettraient en cause la réforme dans son ensemble.

J'en viens aux conséquences de la réforme sur les territoires. Bien que l'étude d'impact jointe au projet de loi précise que « *la répartition et l'éventuelle péréquation opérée sur les fonds de la PEEC s'exerceront (...) avec une réelle équité dans le traitement et la prise en compte des besoins des territoires* », ajoutant que « *cette proximité territoriale associée à une animation nationale doit favoriser des interactions fortes avec les acteurs locaux* », je me suis longuement interrogée sur les modalités de redistribution de la collecte entre les territoires.

Action logement, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la ministre m'ont apporté plusieurs éléments de précision. Ainsi, selon la DHUP, le principe de mutualisation des fonds entre les territoires, qui existe déjà dans l'organisation actuelle, devrait être maintenu. La répartition de la PEEC devrait être établie en fonction des besoins des territoires identifiés par les structures locales d'Action Logement et en application des objectifs fixés par la convention quinquennale.

La ministre du logement, Emmanuelle Cosse, nous a également précisé, lors de son audition, qu'une déclinaison territoriale de la mobilisation d'Action Logement était nécessaire et pas uniquement dans les zones très urbaines.

---

Les représentants d'Action Logement, que j'ai reçus à deux reprises, m'ont également confirmé que la réforme visait principalement « à renforcer le lien avec les territoires et leurs représentants élus ». La nouvelle organisation d'Action Logement conservera un ancrage territorial, avec la mise en place de comités régionaux d'Action Logement (CRAL). Ainsi, dans chaque région, Action Logement sera clairement identifié, soit au niveau politique, avec les CRAL, soit au niveau technique avec des délégations régionales.

Selon Action Logement, le CRAL aura notamment pour missions de représenter politiquement Action Logement au niveau territorial ; de recueillir et faire la synthèse des besoins des entreprises et des salariés dans les principaux bassins d'emploi de la région ; de conclure au nom d'Action Logement des conventions cadres de territoires pluriannuelles avec les conseils régionaux et les EPCI représentatifs des principaux bassins d'emploi de la région ; de veiller à la distribution équitable des produits et services proposés par Action Logement ; enfin de suivre et évaluer l'activité des filiales immobilières d'Action Logement évoluant dans la région.

Chaque CRAL disposera de crédits d'ingénierie, qui seront mobilisés pour accompagner les territoires dans l'identification de leurs besoins locaux, poser des diagnostics ou encore étudier des projets.

Par ailleurs, au niveau national, le comité des partenaires devrait jouer un rôle de vigie quant aux orientations et à la distribution de la PEEC entre les territoires. Lors de son audition, Mme Emmanuelle Cosse a précisé que des représentants des collectivités territoriales siègeraient au sein du comité des partenaires aux côtés de l'Union sociale pour l'habitat, ce dont je me félicite.

La ministre nous a également assuré que l'ANCOLS, qui contrôle Action Logement, aurait les moyens de mener à bien ses missions. Il me semble essentiel que l'on puisse savoir quelles sommes sont collectées et comment elles sont redistribuées.

Enfin, je tenais à rappeler que la ministre s'est engagée à nous transmettre l'ordonnance avant sa publication.

En conclusion, au vu de ces éléments, je vous propose d'adopter le projet de loi sans modification. Je serai extrêmement vigilante sur les dispositions de l'ordonnance et sur la mise en œuvre de cette réforme afin d'éviter, d'une part, que la concurrence entre CIL ne se transforme en concurrence entre organismes sous actionnariat d'Action Logement et organismes sans actionnariat d'Action Logement et, d'autre part, que certains territoires ne soient oubliés par cette nouvelle organisation. Je n'hésiterai pas à procéder aux corrections que j'estimerai nécessaires lors de l'examen du projet de loi de ratification des ordonnances. Car vous aurez compris que ce texte engage d'énormes transformations dans les politiques du logement s'appliquant à nos territoires et dans l'accompagnement des salariés par Action Logement.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci de cet excellent exposé. Nous avons tous été frappés par la force et la résolution qui se dégagent de vos conclusions.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je remercie Valérie Létard de son réalisme. Ainsi qu'en témoigne sa conclusion, elle a posé de bonnes questions.

**M. Marc Daunis.** – Comme toujours.

**Mme Élisabeth Lamure.** – L'article 1<sup>er</sup> tend à autoriser le Gouvernement à prendre toutes mesures visant à rationaliser et à simplifier la collecte, est-il écrit. Mais où est la simplification ? Nous avons une organisation très simple, bien que perfectible, et voilà que l'on ajoute un étage à la fusée. Sans compter que les députés ont créé un comité consultatif, soit encore un organisme supplémentaire. Tout cela est si simple que notre rapporteure a eu besoin de nous mettre un schéma sous les yeux, en nous expliquant que c'était compliqué. Elle pose, au reste, la bonne question, celle de la répartition de la collecte au plan local. Nous ne voulons pas d'une répartition centralisée puisque ce que ce que nous attendons, ce sont des moyens qui reviennent dans les territoires, ce qui suppose que les décisions y soient prises. Les réponses de la ministre sont-elles de nature à nous rassurer sur ce point ? Je m'interroge.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – J'approuve totalement le rapport de Valérie Létard, et avec le groupe socialiste, nous partagerons sa vigilance quant à un éventuel décalage entre l'ordonnance et les engagements de la ministre. Les textes sont toujours susceptibles de fluctuer au gré des vents, et le projet de loi de ratification sera l'occasion d'exercer notre vigilance.

En amont, il faudra insister sur trois sujets, qui doivent être pris en compte dans la rédaction de l'ordonnance. Le rôle, tout d'abord, du comité consultatif. Je rassure au passage Elisabeth Lamure, en rappelant que dès le départ, s'était exprimée l'exigence d'une instance susceptible de vérifier la manière dont se répartit la collecte, sachant que nous entendons éviter une tendance à laquelle porte le climat ambiant, et qui conduirait à mettre les moyens dans les zones tendues. J'ai toujours été opposée à la centralisation du 1 %, mais tous les partenaires sociaux ont fait ce choix. Il s'agit, *via* ce comité, de limiter la tendance à la concentration des moyens sur les seules zones tendues.

Mon deuxième sujet de préoccupation est d'ordre constitutionnel. Alors que la PEEC peut être considérée comme un prélèvement obligatoire d'intérêt général, on en capte une partie pour prendre des participations dans certaines sociétés HLM, au risque de créer une rupture d'égalité entre les organismes HLM. Il est clair qu'une société HLM dotée de fonds propres a d'autant plus de facilités à acheter du foncier onéreux. Pendant longtemps, on a argué que les organismes HLM avaient besoin de fonds propres. Mais le Président de la République a annoncé la mise en œuvre de prêts de haut de

bilan ouverts par la Caisse des dépôts à tous les organismes HLM. Je souhaiterais donc, pour le moins, qu'il soit précisé dans l'ordonnance que l'utilisation de la PEEC pour prendre des participations prévue par le projet de loi d'habilitation soit destinée à s'éteindre. On sait bien que ce sont avant tout les grosses sociétés, qui produisent beaucoup, qui seront ainsi capitalisées, ce qui ne sera pas sans effets, soit dit en passant, sur les territoires.

Ce qui m'amène à la question de la répartition de la PEEC dans les territoires. La structure faîtière va devenir l'actionnaire de toutes les sociétés locales. Or, nombreuses sont celles où les partenaires locaux réalisent un travail commun pour répondre aux besoins spécifiques de leur territoire. Si c'est désormais Paris qui décide des grands choix, tous les équilibres territoriaux qui s'opéraient ne reposeront plus que sur les collectivités locales - à supposer, de surcroît, qu'elles parviennent à trouver le bon échelon. Un tel changement d'actionnaire est contraire, par son automaticité, au droit des sociétés, *a fortiori* s'agissant de sociétés coopératives, pour lesquelles l'*affectio societatis* est très important. Je suis donc très réservée. Cela dit, l'Etat assurera un contrôle : il devra se montrer soucieux de préserver l'harmonie locale et, en cas de difficultés, jouer le rôle de médiateur de dernier recours.

Les territoires doivent être entendus, le groupe socialiste y insiste. Alors que la désertification menace, les bourgs-centres, les villes moyennes, les zones agglomérées ont le sentiment de ne pas être entendus ; ils ont pourtant plus que jamais besoin d'être accompagnés dans leurs mutations. Il y a là un enjeu important que le Sénat doit porter. La ministre a été impressionnée par notre convergence sur ce point et je crois qu'elle y sera sensible dans la rédaction de l'ordonnance. Il faudra y veiller.

**M. Michel Le Scouarnec.** - Je ne tire pas les mêmes conclusions que Marie-Noëlle Lienemann de cet excellent rapport. Le groupe Communiste républicain et citoyen n'est pas favorable à ce texte. Alors que l'on manque de moyens pour créer de nouveaux logements, qu'apporte-t-il pour y remédier ? La ministre, lors de son audition, a indiqué qu'il s'agissait de créer plus de logement social. Mais avec quel argent ? Les sommes collectées ne vont pas augmenter.

Il est à la fois question de concentrer les moyens et de parvenir à une plus juste répartition, deux objectifs qui me semblent mal conciliables. Et d'autant moins avec les grandes régions qui résultent de la loi NOTRe. Ce que l'on appelle le 1% logement, au reste à tort, puisqu'il se solde en un 0,45 %, est insuffisant pour créer de nouveaux logements sociaux. Une bonne partie est absorbée par l'APL et par l'ANRU. À cette insuffisance de moyens, le texte n'apporte pas réponse.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** - Notre rapporteure, que je remercie pour son travail, peut-elle nous fournir quelques précisions sur le

fonctionnement de cette organisation nouvelle ? Que sait-on du rôle dévolu aux CRAL ? Rien, sinon qu'ils seront composés paritairement. Le projet d'ordonnance ne dit rien de ce que sera leur mission. C'est un manque, qui mérite d'être comblé. La question est loin d'être indifférente, puisque les CRAL seront les premiers interlocuteurs des territoires.

Même chose pour les délégations régionales. Comment fonctionneront-elles ? Bénéficieront-elles d'une délégation financière ? La validation des dossiers qu'elles examineront sera-t-elle de leur ressort, ou de celui de l'échelon national ? N'oublions pas que ces délégations seront les seuls contacts des collectivités locales et de leurs habitants, et la seule garantie du bon fonctionnement de l'organisation nouvelle.

**M. Daniel Dubois.** - Ce texte est l'occasion de reposer un certain nombre de questions. Pour moi, la problématique du logement social tient, à moyen terme, à la question du financement et à celle des acteurs opérationnels du logement. Or, je m'inquiète de constater que l'on nous propose ici une réforme par étages, sans cohérence. Premier étage de la fusée, on réorganise Action Logement, on recentralise, on reconcentre, pour que l'argent soit « mieux piloté » : en clair, piloté par l'Etat - qui n'a plus d'argent pour financer le logement social, et qui en cherche !

Deuxième étage de la fusée, on parle de mettre en place des prêts pour recapitaliser un certain nombre d'organismes. Troisième étage de la fusée, on envisage la création d'une Foncière qui prendra, comme l'a souligné Marie-Noëlle Lienemann, des participations dans de grosses sociétés de niveau national. Autrement dit, on reconcentre, et on donne la main à l'Etat sur des moyens qu'il n'a plus. L'Etat va tout piloter alors qu'il ne met plus un sou !

Il y a là, pour moi, un vrai sujet d'inquiétude. On procède par petits bouts, sans expliquer la cohérence et l'on réforme pourtant de fond en comble la politique du logement, par ordonnance. Cela me trouble. Marie Noëlle Lienemann l'a dit autrement, mais je crois que nos points de vue convergent. Rappelez-vous l'habilitation que l'on nous demandait, naguère, sur le logement intermédiaire, au motif de l'urgence. L'ordonnance n'a pourtant été publiée qu'un an et demi après, preuve que nous aurions eu tout loisir d'en débattre dans le cadre de la loi Alur.

**Mme Sophie Primas.** - Daniel Dubois m'ôte les mots de la bouche. Voilà l'expression même du mal français : un organigramme extrêmement complexe, au prix de coûts de fonctionnement importants qui seraient mieux utilisés dans l'opérationnel. Avec la nouvelle proposition, on s'éloigne du terrain, comme l'a souligné Daniel Dubois. Cela signe aussi un éloignement des élus, fort malvenu à l'heure où les gens descendent dans la rue et reprochent aux politiques de ne plus être opérationnels. Comment ne pas perdre la main sur une organisation, quand elle devient une hydre ?

J'ajoute que la méthode retenue est complexe : comme pour la loi territoriale, on découpe les lois relatives au logement en morceaux, interdisant ainsi toute vision globale. De fait, on peine à comprendre l'objectif final. On nous appelle à voter des lois contradictoires entre elles, qui confisquent le pouvoir, disqualifient les élus et finissent par faire descendre les Français dans la rue.

**M. Yves Rome.** – Je me félicite en tous points de ce rapport et partage les objectifs de ce texte qui motivent une organisation nouvelle. Il est vrai, cependant, que quelques inquiétudes demeurent quant à l'organisation des comités régionaux, les CRAL. Sachant ce que sont devenues les régions, quelle sera la place du département ? Il faudra être tout particulièrement vigilants à la rédaction de l'ordonnance sur ce point. Dans ma culture, c'est le département qui a toujours été le lieu où se fédèrent les acteurs du logement ; c'est à son échelon qu'est assuré l'arbitrage entre entreprises et salariés. Eu égard à ce qu'est devenue ma région, désormais dénommée Hauts-de-France, je m'interroge sur la manière dont sera assurée l'articulation avec les départements.

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Comme je l'ai dit dans ma conclusion, nous avons toujours la possibilité, en bout de parcours, de vérifier que les préconisations sont prises en compte et les engagements tenus. N'oublions pas que tant le Gouvernement qu'Action Logement ont rappelé que cette proposition de réforme émanait des partenaires sociaux eux-mêmes, à l'unanimité. Pourquoi n'avoir pas conduit la réforme à l'échelle des régions, étant entendu que le système associatif n'est pas le mieux adapté à une organisation aussi lourde ? On peut se poser la question. Mais ce n'est pas le choix qui a été fait, ni par les partenaires sociaux, ni par le Gouvernement, qui a validé leur choix.

La structure faïtière, dans laquelle Elisabeth Lamure voit une structure supplémentaire, n'est que l'équivalent de ce qu'était l'UESL jusqu'à présent. Il est vrai, en revanche, que le comité consultatif est une création. Mais il s'agissait de s'assurer que les élus pourront exercer leur contrôle et seront associés aux décisions d'emploi de la PEEC. Qu'est-ce qui restera à l'échelon national, qu'est-ce qui redescendra sur les territoires, là est la question. Je ne saurais, pour l'heure, vous apporter la réponse, puisque c'est au sein de l'instance faïtière que cette répartition va s'élaborer, sous le regard de l'Etat.

Comment sera répartie la collecte ? Il m'a été indiqué que dans les zones tendues, la production de logements neufs serait privilégiée, tandis que dans les zones sans tension, la réhabilitation serait préférée, au motif qu'il ne s'agit pas de créer des logements pour qu'ils restent vides. Mais je mets comme vous en garde : il ne faudrait pas qu'en faisant tout remonter au niveau national on en vienne à oublier les spécificités des territoires, leurs évolutions, et les besoins d'intervention qui sont les leurs, y compris dans les

zones moins denses. Il nous faudra obtenir des réponses plus fines tant au cours de l'élaboration de l'ordonnance que des débats en séance.

Sur la capitalisation, Marie-Noëlle Lienemann et Daniel Dubois ont posé des questions justes. Pour éviter tout risque, il s'agira de mener un travail en finesse, comme je le soulignais dans mon intervention liminaire.

Dominique Estrosi-Sassone s'interroge sur le rôle des CRAL et des délégations régionales. J'insiste sur le fait que les CRAL auront mission, comme je l'ai indiqué, de conclure des conventions cadres de territoires pluriannuelles avec les conseils régionaux et les EPCI représentatifs des principaux bassins d'emploi de la région. C'est là que pourront être prises des orientations quant à la répartition des crédits. Mais cela suppose un vrai échange d'information entre le niveau national et le niveau régional. Il doit être bien clair qu'il ne s'agit pas d'appliquer *stricto sensu* des règles nationales, mais bien de prendre en considération les réalités territoriales. Autrement dit, d'adapter avec souplesse les grandes ambitions nationales aux territoires, qui ne sont pas uniformes. Là doit s'exercer notre vigilance.

Qui décidera ? Les délégations régionales auront une délégation de signature, mais on ne sait rien de plus. D'où l'importance du comité consultatif, qui devra être vigilant et du contrôle de l'Ancols, qui devra clairement nous renseigner sur l'emploi des crédits.

Je rejoins M. Le Scouarnec dans son souci d'appeler l'attention sur les territoires non tendus.

Mme Primas déplore qu'on légifère par ordonnance sur un sujet si lourd de conséquences pour les territoires. Nous le déplorons tous.

M. Rome a raison de mettre l'accent sur les régions. Comment se nouera le partenariat avec les territoires ?

On nous demande de signer un blanc-seing et de faire une confiance aveugle à Action Logement et à l'Etat. Certes, l'Assemblée nationale a voté à une grande majorité ce texte, dont le Gouvernement ne manque pas de rappeler qu'il a été voulu par les partenaires sociaux. Mais il reste des inquiétudes, ainsi que je le rappelle sans équivoque dans mon rapport, qui nous appellent à la vigilance. La ministre, face à ce rapport, aura conscience des précisions que nous attendons, et nous ne manquerons pas de le lui rappeler en séance. Nous sommes face à une situation délicate : une somme d'argent significative destinée à la production de logements va être centralisée sans que soit assurée la capacité d'action des élus, qui ne seront pas membres de la structure faîtière, laquelle relève des partenaires sociaux. Il nous faut donc des garanties et nous devons rester mobilisés pour éviter qu'au terme du processus, l'ordonnance ne soit pas en ligne avec nos attentes et nos interrogations. Auquel cas, nous ne manquerons pas de manifester notre désaccord. N'oublions pas que nous sommes l'assemblée des territoires et de leurs élus. À nous de veiller à ce que les outils qui vont être mis en place au service de l'aménagement du territoire et de la

---

production équilibrée de logements soient adaptés. Nous verrons si les engagements sont respectés. La balle est dans le camp de l'Etat et des partenaires sociaux. À eux de transformer l'essai et de nous montrer que les élus ont raison de croire en leur parole.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Le rapport très structuré de Mme Létard retient des formulations fortes. Elle pourrait le compléter en soulignant combien notre exigence de vigilance fait ici consensus.

**Mme Élisabeth Lamure.** – J'ai pris acte de la détermination de Valérie Létard, mais beaucoup d'incertitudes demeurent. Chacun, au sein du groupe Les Républicains, se déterminera en conscience. Pour ma part, je m'abstiendrai.

**M. Alain Bertrand.** – Je crains que comme à l'accoutumée, le monde rural – faut-il le qualifier de « zones détendues » ? – ne passe à la trappe. Or, nous avons besoin de logements. Faudra-t-il s'en remettre aux choix parisiens, ou pourra-t-on faire du local ? Je voterai avec beaucoup de réserves.

**M. Joël Labbé.** – Beaucoup d'interrogations demeurent : pour l'heure, je m'abstiendrai, dans l'attente des réponses de la ministre.

**M. Gérard César.** – Que Valérie Létard ne m'en veuille pas, malgré l'excellence de son rapport, je voterai contre ce texte, parce que nous n'avons pas les réponses aux questions que nous nous posons.

**M. Michel Le Scouarnec.** – Ce que j'ai entendu renforce ma conviction : je voterai contre.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Le groupe socialiste votera pour, avec grande vigilance cependant.

**M. Daniel Dubois.** – Prenant acte du fait que les partenaires ont voulu cette réforme, je voterai, avec le groupe UDI-UC, ce texte, non sans préciser une nouvelle fois que je regrette la méthode retenue, qui consiste à procéder par morceaux, sans cohérence globale.

**M. Bruno Sido.** – Je conçois, au vu des schémas qui nous ont été distribués, et qui en disent plus qu'un long discours, que cette organisation demande à être simplifiée. Le sujet, qui intéresse tant les ruraux que les urbains, est complexe. Je m'abstiendrai, estimant que la procédure retenue par le Gouvernement n'est pas la bonne.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Rien ne nous interdit de proposer des amendements d'ici à vendredi.

*Les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 4 sont successivement adoptés.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vais à présent mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, dont l'intitulé ne témoigne guère du souci de simplification dont il se veut porteur, mais enfin...

*Le projet de loi est adopté sans modification.*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### I - Auditions de la rapporteure

#### Mercredi 23 mars 2016 :

- *Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement* (UESL-Action Logement) : MM. **Jean-Baptiste Dolci**, vice-président du conseil d'administration, et **Bruno Arbouet**, directeur général.

#### Mercredi 30 mars 2016 :

- *Union sociale pour l'habitat* (USH) : M. **Frédéric Paul**, délégué général, et Mmes **Marianne Louis**, secrétaire générale, et **Francine Albert**, conseillère pour les relations avec le Parlement ;

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* (DHUP) : M. **Laurent Girometti**, directeur.

#### Jeudi 28 avril 2016 :

- *Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement* (UESL-Action Logement) : MM. **Jean-Baptiste Dolci**, vice-président du conseil d'administration, **Bruno Arbouet**, directeur général et M. **Roger Thune**, directeur de la direction du logement du MEDEF.

#### Mardi 3 mai 2016 :

- *Habitat réuni* : MM. **Pierre Quercy**, président, **Pierre Almanzor**, secrétaire général, et **Dominique Aerts**, président du directoire d'Habitat 62-59 Picardie.

### II - Contribution écrite

- *Association des consultants en aménagement et développement des territoires* (ACAD).



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en 1 <sup>re</sup> lecture	Texte de la commission
	<p><b>PROJET DE LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À LÉGIFÉRER 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</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de simplifier et de rationaliser, en vue d'un meilleur service aux entreprises assujetties et à leurs salariés, l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction prévue à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation et la distribution des emplois de cette participation définis à l'article L. 313-3 du même code :</p> <p style="text-align: center;">1° En prévoyant la création d'un organisme paritaire chargé de définir,</p>	<p><b>PROJET DE LOI 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</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de simplifier et de rationaliser, en vue d'un meilleur service rendu aux entreprises assujetties et à leurs salariés, l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction prévue à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation et la distribution des emplois de cette participation définis à l'article L. 313-3 du même code :</p> <p style="text-align: center;"><b>1° Sans modification</b></p>	<p><b>PROJET DE LOI 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</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sans modification</b></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en 1 <sup>re</sup> lecture	Texte de la commission
—	<p>dans le cadre de la loi, les orientations générales du dispositif d'ensemble et de piloter et de contrôler les structures le composant ;</p>	—	—
	<p>2° En prévoyant, par substitution aux organismes collecteurs agréés associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement, la création d'un organisme unique chargé de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction et de distribuer les emplois de cette participation, le cas échéant par des apports de ressources à l'organisme mentionné au 3° pour l'acquisition de titres mentionnés au même 3° ;</p>	<b>2° Sans modification</b>	
	<p>3° En prévoyant la création d'un organisme unique qui recueillera l'ensemble des titres détenus par les organismes collecteurs associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement émis par des sociétés immobilières, y compris les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré mentionnées à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, et qui sera chargé d'acquérir, au titre des emplois mentionnés au 2°, des titres émis par des sociétés immobilières ;</p>	<p>3° En prévoyant la création d'un organisme unique qui recueillera l'ensemble des titres détenus par les organismes collecteurs agréés associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement émis par des sociétés immobilières, y compris les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré mentionnées à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, et qui sera chargé d'acquérir, au titre des emplois mentionnés au 2° du présent article, des titres émis par des sociétés immobilières, sous le contrôle de l'État ;</p>	
	<p>4° En définissant la forme juridique, la gouvernance, les missions, les modes de financement, le régime fiscal et le régime des relations individuelles et collectives de travail applicables aux trois organismes devant être constitués en application des 1° à 3° ainsi que, s'il y a</p>	<p>4° En définissant la forme juridique, la gouvernance, les missions, les modes de financement, le régime fiscal et le régime des relations individuelles et collectives de travail applicables aux trois organismes créés en application des 1° à 3° ainsi que, s'il y a lieu, à leurs</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en 1 <sup>re</sup> lecture	Texte de la commission
	<p>lieu, de leurs filiales, permettant notamment un pilotage efficient des organismes devant être constitués en application des 2° et 3° par l'organisme devant être constitué en application du 1°, assurant l'association des partenaires, notamment l'Union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, à la définition des orientations de l'organisme créé en application du même 1° et prévoyant les modalités d'organisation territoriale de ces organismes et la cohérence des activités des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré contrôlées par l'organisme créé en application du 3° avec les politiques locales de l'habitat ;</p>	<p>filiales :</p> <p>a) Permettant un pilotage efficient des organismes créés en application des 2° et 3° par l'organisme créé en application du 1° ;</p> <p>b) (nouveau) Prévoyant la création d'un comité consultatif chargé d'assurer l'association des partenaires du dispositif, notamment l'Union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, à la définition des orientations applicables aux emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction relatifs au soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux et au suivi de la distribution de ces mêmes emplois ;</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en 1 <sup>re</sup> lecture	Texte de la commission
—	<p>5° En précisant les dispositions, y compris fiscales, nécessaires à la transmission, au transfert ou à la cession aux trois organismes devant être constitués en application des 1° à 3° des droits et obligations, de la situation active et passive et des biens immeubles et meubles corporels ou incorporels de toute nature appartenant aux organismes collecteurs associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement et à l'Union, sans que le transfert des contrats en cours d'exécution entraîne leur résiliation, ni la modification de l'une quelconque de leurs clauses, ni, le cas échéant, le remboursement anticipé des dettes qui en sont l'objet ;</p> <p>6° En prévoyant des dispositions, relatives notamment aux règles de gouvernance des organismes devant être constitués en application des 1° à 3°, garantissant l'absence de discrimination dans la distribution des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction entre, d'une part, les sociétés dont l'organisme constitué en application du 3° sera actionnaire et, d'autre part, les autres personnes morales exerçant les mêmes missions ;</p>	<p>c) Prévoyant les modalités d'organisation territoriale de ces organismes et permettant d'assurer la cohérence avec les politiques locales de l'habitat des activités des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré contrôlées par l'organisme créé en application du 3° ;</p> <p>5° En précisant les dispositions, y compris fiscales, nécessaires à la transmission, au transfert ou à la cession aux trois organismes créés en application des 1° à 3° des droits et obligations, de la situation active et passive et des biens immeubles et meubles corporels ou incorporels de toute nature de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement et des organismes collecteurs agréés qui lui sont associés, sans que le transfert des contrats en cours d'exécution entraîne leur résiliation, ni la modification de l'une quelconque de leurs clauses, ni, le cas échéant, le remboursement anticipé des dettes qui en sont l'objet ;</p> <p>6° En prévoyant des dispositions, relatives notamment aux règles de gouvernance des organismes créés en application des 1° à 3°, garantissant l'absence de conflit d'intérêts et de discrimination dans la distribution des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction entre, d'une part, les sociétés dont l'organisme créé en application du 3° sera actionnaire et, d'autre part, les autres personnes morales exerçant les mêmes missions ;</p>	—

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en 1 <sup>re</sup> lecture	Texte de la commission
—	<p>7° En adaptant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux missions de contrôle, d'évaluation et d'étude de l'Agence nationale de contrôle du logement social, afin de lui permettre d'exercer ses missions sur les organismes constitués en application des 1° à 3° et d'étendre ses missions au contrôle des dispositions mentionnées au 6° ;</p> <p>8° En adaptant les dispositions du code monétaire et financier afin de fixer les conditions d'exercice d'opérations de crédit par l'organisme constitué en application du 2° et de surveillance de cette activité ;</p> <p>9° En apportant aux dispositions législatives en vigueur toutes autres modifications rendues nécessaires par la mise en œuvre des mesures prévues aux 1° à 8°.</p>	<p>7° En adaptant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux missions de contrôle, d'évaluation et d'étude de l'Agence nationale de contrôle du logement social, afin de lui permettre d'exercer ses missions sur les organismes créés en application des 1° à 3° et d'étendre ses missions au contrôle des dispositions mentionnées au 6° ;</p> <p>8° En adaptant les dispositions du code monétaire et financier afin de fixer les conditions d'exercice d'opérations de crédit par l'organisme créé en application du 2° et les conditions de surveillance de cette activité ;</p> <p>9° <b>Sans modification</b></p>	—
	<p><b>Article 2</b></p>	<p><b>Article 2</b></p>	<p><b>Article 2</b></p>
	<p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi modifiant l'objet des associations mentionnées aux articles L. 313-33 et L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation afin d'élargir le champ et les modalités de leurs interventions.</p>	<p><b>Sans modification</b></p>	<p><b>Sans modification</b></p>

<b>Dispositions en vigueur</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en 1<sup>re</sup> lecture</b> —	<b>Texte de la commission</b> —
	<p style="text-align: center;"><b>Article 3</b></p> <p>Les ordonnances prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 2 sont prises dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 3</b></p> <p>Les ordonnances prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 2 sont publiées dans un délai de huit mois à compter de la promulgation de la présente loi.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 3</b></p> <p><b>Sans modification</b></p>
	<p style="text-align: center;"><b>Article 4</b></p> <p>Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de ces ordonnances.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 4</b></p> <p>Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chacune de ces ordonnances.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 4</b></p> <p><b>Sans modification</b></p>