

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 1996.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du logement.*

Par M. Marcel-Pierre CLEACH,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chery, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Hilaire Flandre, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heims, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Jean Puech, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro

Sénat : 58 (1996-1997).

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
I. PREMIÈRE PARTIE : L'IMPORTANCE DE L'EFFORT DES EMPLOYEURS AU TITRE DU 1 % LOGEMENT.....	9
A. DES MASSES FINANCIERES IMPORTANTES DOTÉES D'UN FORT IMPACT ÉCONOMIQUE.....	9
1. <i>La collecte annuelle.....</i>	10
2. <i>Les ressources à long terme.....</i>	11
3. <i>Les investissements à long terme.....</i>	12
4. <i>Le stock des prêts en cours.....</i>	12
B. ... DONT LA GESTION ECHAPPE AUX CONTRIBUTEURS.....	12
1. <i>Présentation du système des collecteurs.....</i>	13
a) <i>Les collecteurs financiers.....</i>	18
b) <i>Les collecteurs constructeurs.....</i>	19
2. <i>Le rôle de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).....</i>	19
a) <i>Structure de l'ANPEEC.....</i>	19
b) <i>Missions de l'ANPEEC.....</i>	21
3. <i>Les critiques émises sur le dispositif.....</i>	21
a) <i>Un nombre élevé de collecteurs.....</i>	21
b) <i>Le manque d'une structure unique chargée de conduire les réformes.....</i>	21
c) <i>Une autonomie des collecteurs qui confine à l'indépendance vis-à-vis des partenaires sociaux.....</i>	22
II. DEUXIÈME PARTIE : LES PRÉLÈVEMENTS SUCCESSIFS SUR LE 1 % LOGEMENT.....	23
A. RAPPEL DES PRÉLÈVEMENTS ANTÉRIEURS.....	23
1. <i>Une réduction du taux de prélèvement parallèle à l'augmentation de la contribution des entreprises au FNAL.....</i>	23
2. <i>L'application de contributions exceptionnelles.....</i>	24
a) <i>La loi de finances rectificative pour 1995.....</i>	25
b) <i>La loi de finances pour 1996.....</i>	25
B. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE POUR 1997 ET 1998 : UNE SOLUTION NÉGOCIÉE AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX.....	25
1. <i>La convention d'objectifs du 17 septembre 1996.....</i>	27
2. <i>L'article 29 de la loi de finances pour 1997.....</i>	28
3. <i>La création de l'Union d'économie sociale du logement.....</i>	28
III. TROISIÈME PARTIE : LES OBJECTIFS ET LE CONTENU DU PROJET DE LOI.....	29
A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES AUTEURS DU PROJET DE LOI.....	29
1. <i>La nature juridique du versement des entreprises au titre du « 1 % ».....</i>	29
2. <i>La volonté des partenaires sociaux.....</i>	30
3. <i>Les garanties apportées par le statut sociétaire.....</i>	30

B. LE CONTENU DU PROJET DE LOI : UN DISPOSITIF JURIDIQUE INSPIRÉ PAR L'ESPRIT COOPÉRATIF.....	31
1. Les sources du droit coopératif.....	31
2. Les spécificités du statut des Unions d'économie sociale.....	33
EXAMEN DES ARTICLES	35
• Article premier - Organisation de l'Union d'économie sociale du logement (UESL)	36
• Article L.313-17 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Détermination du statut de l'UESL	37
• Article L.313-18 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Liste des associés membres de l'UESL	42
• Article L.313-19 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Définition des missions de l'UESL	43
• Article L.313-20 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Exécution des conventions conclues entre l'Etat et l'UESL, et création d'un fonds d'intervention	49
• Article L.313-21 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Composition du conseil d'administration et du Comité des collecteurs de l'UESL	52
• Article L.313-22 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Composition et compétences du Comité paritaire des emplois	53
• Article L.313-23 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Compétences des commissaires du gouvernement représentants de l'Etat auprès de l'UESL	54
• Article L.313-24 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Régime juridique du capital de l'UESL	55
• Article L.313-25 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Règles de détermination du prélèvement sur les sommes collectées destiné à couvrir les frais de fonctionnement de l'UESL	57
• Article L.313-26 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation - Détermination des modalités de fonctionnement du chapitre III du Titre I du livre troisième du code de la construction et de l'habitation	58
• Article additionnel après l'article premier - Régime fiscal de l'UESL : exonération de l'impôt sur les sociétés	59
• Article additionnel après l'article premier - Régime fiscal de l'UESL : exonération de la taxe professionnelle	60
• Article additionnel après l'article premier - Modalité de transfert de patrimoine de l'UNIL vers l'UESL	60
• Article 2 - Contrôle et sanctions applicables aux collecteurs du 1 %	61
• Article 3 - Contrôle de l'Union d'économie sociale du logement par la Cour des Comptes	65
• Article 4 - Substitution de l'Union d'économie sociale du logement aux associés collecteurs pour le versement exceptionnel prévu à l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997	66
EXAMEN EN COMMISSION	69
TABLEAU COMPARATIF	71
ANNEXES	87
• ANNEXE N° 1 - Liste des auditions auxquelles a procédé votre rapporteur	89
• ANNEXE N° 2 - Audition de M. Pierre-André Périssol, Ministre Délégué au Logement devant la commission	91

• ANNEXE N° 3 - Etude d'impact du projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du logement	94
• ANNEXE N° 4 - Convention d'objectifs entre l'Etat et les représentants du « 1 % Logement »	98

AVANT PROPOS

Mesdames,

Messieurs,

La participation des employeurs à l'effort de construction contribue chaque année à la construction et à l'acquisition de 60.000 logements, à la réhabilitation de 100.000 logements en complément de la PALULOS, ainsi qu'à l'acquisition, la construction ou la réhabilitation de 150.000 logements par les salariés. Elle mobilise également des ressources annuelles qui dépassent 13 milliards de francs.

C'est dire l'importance économique, financière et sociale de cette contribution.

Les employeurs occupant au minimum 10 salariés sont redevables de la participation à l'effort de construction, alors que l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs, ainsi que les professions relevant du régime agricole au regard de la sécurité sociale en sont exemptés. La contrepartie de ce versement tient à ce que chaque entreprise qui l'acquitte est titulaire d'un droit de réservation de logements auprès des collecteurs du 1%. afin de loger son personnel.

Qualifiée le plus souvent, par une comodité de langage qui se réfère à l'origine de sa création, de « 1% logement », la **participation des employeur à l'effort de construction s'élève actuellement, après une série de réductions successives à 0,45% au moins du montant des salaires payés au cours de l'exercice écoulé.** La baisse continue du taux du prélèvement et les critiques émises contre sa gestion ont pu faire craindre sa suppression.

En signant, le 17 septembre 1996, une convention d'objectif pour améliorer le fonctionnement du 1 % logement et maintenir la participation des employeurs à l'effort de construction dans le champ des aides à la pierre, l'Etat les partenaires sociaux et l'Union nationale interprofessionnelle du logement ont, tout au contraire, souhaité pérenniser le dispositif, en accroître l'efficacité et donner une plus large part dans sa gestion aux partenaires sociaux.

Il a, en conséquence été décidé de créer une Union d'économie sociale du logement, dans les conditions fixées par le projet de loi n°58 soumis à l'examen de la Haute Assemblée.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le 1 % logement est né de l'initiative autonome et spontanée de divers employeurs qui, de la fin du XIX^e siècle à l'entre-deux guerres, ont choisi de fournir des logements à leurs ouvriers et à leur employés, afin de lutter contre les effets sociaux de la pénurie de logement qui a longtemps caractérisé notre pays.

A Mulhouse, plusieurs patrons ont créé, en 1853, la Société mulhousienne des cités ouvrières qui réalisa plus d'un millier de logements. Dès la fin du siècle passé, en région parisienne, les établissements Meunier, ont, quant à eux, construit, à côté de leur chocolaterie installée à Noisiel un complexe de logements pour leurs employés. De grandes entreprises, alors privées, telles que les sociétés de chemins de fer, les charbonnages de France, ce qui allait devenir l'Electricité de France, ou la société des pneumatiques Michelin construisirent également des logements dans le même but.

En 1943, le syndicat patronal de l'industrie textile de Roubaix-Tourcoing transforma la commission du logement qu'il avait créée auparavant en un comité interprofessionnel du logement (CIL), regroupant des entreprises, qui s'engageaient à verser 1 % du montant des salaires pour la construction de logements. Cette initiative fut suivie par la création d'autres CIL, notamment à Belfort-Montbéliard (1946), Reims (1947), et dans la région parisienne (1949). A cette époque, le versement du 1 % relevait d'une initiative librement consentie par les entreprises.

La loi de redressement économique du 11 juillet 1953 et le décret n°53-701 du 9 août 1953 pris pour son application rendirent la contribution obligatoire pour tous les employeurs exerçant une activité industrielle et commerciale. Les entreprises avaient la possibilité de s'acquitter de cette obligation soit en procédant à des investissements directs, soit en versant leur contribution à des organismes collecteurs. La liste des principales catégories auxquelles appartiennent ces derniers n'a pas changé depuis lors. Elle comprend, outre les CIL, des Chambres de commerce et d'industrie, des sociétés de crédit immobilier, des caisses d'allocations familiales, des

organismes constructeurs tels que des offices et des sociétés d'HLM et des sociétés d'économie mixte de construction.

La loi n°63-613 du 28 juin 1963 relative à la participation des employeurs à l'effort de construction et ses décrets d'application ont étendu, pour leur part, l'obligation d'investir à l'ensemble des employeurs disposant de plus, de 9 salariés, hormis l'Etat, les collectivités locales et les entreprises agricoles.

En 1974 et 1975 parurent deux textes importants : l'article 52 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 portant loi de finances pour 1975 permit l'investissement des sommes collectées au titre du 1 % dans toutes les formes de logements sociaux. La participation des employeurs pouvait, dès lors, être consacrée, outre l'acquisition et l'aménagement de terrains destinés à la construction, à l'acquisition, à l'aménagement et à la remise en état de logements anciens. Quant au décret n°75-1269, du 27 décembre 1975, il s'attacha à prévoir la participation des organisations représentatives d'employeurs et de salariés à la gestion des CIL, et leur représentation au sein des conseils d'administration des comités interprofessionnels du logement. Le renforcement de la participation des partenaires sociaux fut également affirmé par l'article 1er de la loi n°76-463 du 31 mai 1976 qui prévoit la consultation d'une commission d'information et d'aide au logement au sein des comités d'entreprises, afin de « *faciliter le logement des salariés des entreprises dans des immeubles destinés à l'accession à la propriété ou dans des immeubles à usage locatif* » (article 2).

Au cours des années 1980, la réglementation ne connut que peu de transformations, hormis celles, de portée assez minime, opérées par les décrets n°80-190 du 5 mars 1980 et n°84-949 du 25 octobre 1984.

La principale réforme intervenue depuis lors a été la création de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) par la loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987 qui modifia l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation et par le décret d'application n°88-313 du 28 mars 1988 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

Depuis la parution de la loi de redressement économique du 11 juillet 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction, a donc fait l'objet de non moins de douze textes législatifs et réglementaires. L'importance de ces réformes successives tient à l'enjeu financier, économique et social qui résulte de la gestion des montants collectés.

I. PREMIÈRE PARTIE : L'IMPORTANCE DE L'EFFORT DES EMPLOYEURS AU TITRE DU 1 % LOGEMENT

Les masses financières gérées par les organismes collecteurs du 1 % ont pour caractéristiques communes d'être très importantes, tant en termes de collecte réalisée chaque année auprès des entreprises, qu'en ce qui concerne les retours de remboursement de prêts, et qu'en ce qui concerne les investissements à long terme réalisés par ces organismes

Cependant, ces masses financières échappent au contrôle des entreprises contributrices.

A. DES MASSES FINANCIÈRES IMPORTANTES DOTÉES D'UN FORT IMPACT ÉCONOMIQUE ...

1. La collecte annuelle

Tous organismes collecteurs confondus, la collecte annuelle globale, au titre du 1 % logement a atteint¹ 6,326 milliards de francs en 1994. En francs courants comme en francs constants le produit de la collecte diminue de façon régulière depuis 1983, date à laquelle il s'élevait à 7,351 milliards de francs, ce qui représenterait un montant estimé à 10,632 milliards de francs en 1994, compte tenu de l'évolution de l'indice des prix.

¹ Les données chiffrées figurant dans le présent paragraphe proviennent du rapport de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), intitulé Activité, situation financière des collecteurs du 1% logement au 31 décembre 1994, paru en juillet 1996.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du montant de la collecte de 1983 à 1994.

ÉVOLUTION DE LA COLLECTE 1983-1984

	(en millions de francs)													
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994		
												8/9e	1/9e	Total
Province *	3 431	3 727	3 983	3 567	3 685	3 570	3 357	3 494	3 232	2 741	2 830	2 561	335	2 896
I.D.F.	3 920	4 282	4 533	4 117	4 383	4 200	4 034	4 226	3 955	3 426	3 460	3 081	349	3 430
Total	7 351	8 009	8 516	7 684	8 068	7 770	7 391	7 720	7 187	6 167	6 290	5 642	684	6 326
Total francs 1994	10 632	10 784	10 835	9 524	9 695	9 092	8 347	8 435	7 608	6 377	6 384	5 642	684	6 326

* répartition par localisation du siège social de l'organisme collecteur.

2. Les ressources à long terme

Les ressources à long terme des organismes collecteurs du 1 %, dont le montant s'est élevé à 13,947 milliards de franc en 1994, résultent de quatre sources, à savoir :

- la collecte de l'exercice précédent qui, réalisée en décembre, est utilisée au cours de l'exercice suivant ;
- les remboursements de prêts à long terme accordés aux personnes physiques ;
- les remboursements de prêts à long terme accordés aux organismes collecteurs ;
- les sommes incorporées correspondant à la part du résultat financier affectée aux fonds 1 %.

Tout comme le produit de la collecte annuelle, le montant des ressources à long terme a enregistré une baisse entre 1989 et 1994, puisqu'il passe, en francs constants, de 14,815 à 13,947 milliards entre ces deux dates. Cependant, son évolution est affectée de variations périodiques : exprimées en francs constants, les ressources à long terme diminuent, par rapport à l'année antérieure en 1990, 1992, 1993, alors qu'elles s'accroissent en 1991 et en 1994.

Le tableau ci-dessous reprend l'ensemble de ces évolutions.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES À LONG TERME 1989-1994

	(en millions de francs)						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Collecte exercice précédent	7 770	7 391	7 720	7 188	6 167	6 290	6 326
Remboursement personnes physiques	4 266	4 167	4 846	5 144	5 431	5 841	
Remboursement organismes*	833	693	974	929	982	1 122	
Total (ressources stables)	12 869	12 251	13 540	13 261	12 580	13 253	
Sommes incorporées	249	25	531	595	696	694	
Total général	13 118	12 276	14 071	13 856	13 276	13 947	
Total général francs 1994	14 815	13 412	14 896	14 329	13 474	13 947	

* hors remboursements des collecteurs financiers

3. Les investissements à long terme

Les investissements à long terme, financés par les ressources énumérées ci-dessus, ont atteint le niveau record de 16,2 milliards de francs en 1994. Cette augmentation de plus de 20 % par rapport à 1993 résulte d'un fort accroissement des prêts aux salariés, qui procède de l'application de la convention du 1er septembre 1993 en faveur de l'accession sociale à la propriété.

L'évolution des investissements à long terme réalisés chaque année est présentée ci-dessous.

ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS À LONG TERME 1989-1994

	(en millions de francs)						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Personnes physiques :	6 301	5 869	6 185	6 450	7 027	10 016	
Organismes :	4 904	4 453	5 947	6 189	6 375	6 267	
Versements *	4 479	4 106	5 456	5 642	5 316	5 160	
Transformations préfin. en financem. à LT	425	347	491	547	1 059	1 107	
Total	11 205	10 322	12 132	12 639	13 402	16 283	
Total francs 1994	12 655	11 278	12 843	13 070	13 601	16 283	

* hors versements aux collecteurs financiers

4. Le stock des prêts en cours

Le montant de l'actif des CIL, exprimé en termes de fonds réglementés inscrits au bilan, qui correspond pour l'essentiel à des encours de prêts a connu une croissance constante depuis 1987.

Il atteint la somme considérable de 106 milliards de francs en 1994, comme le montre le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DU MONTANT DES FONDS RÉGLÉMENTÉS INSCRITS AU BILAN DES CIL 1987-1994

(en millions de francs)

Année	Montant de l'actif
1987	62.747
1988	69.418
1989	76.193
1990	82.091
1991	88.457
1992	94.363
1993	99.810
1994	106.134

Source : Ministère du logement.

B. ... DONT LA GESTION ECHAPPE AUX CONTRIBUTEURS

Les entreprises qui acquittent la participation à l'effort de construction au profit des organismes collecteurs du 1 % n'exercent actuellement aucun contrôle sur les décisions prises par les organismes gestionnaires.

1. Présentation du système des collecteurs

Les collecteurs du 1 % logement se répartissent entre d'une part les collecteurs financiers, catégorie qui correspond à cinq types d'organismes, et d'autre part, les collecteurs constructeurs qui constituent à eux seuls une catégorie spécifique.

a) *Les collecteurs financiers*

Les collecteurs financiers recueillent 98 % du total des sommes collectées au titre du 1 %, soit 6,207 milliards de francs¹. On dénombre parmi ces organismes :

- 173 Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) ;
- 49 Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ;
- 49 Sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) ;
- 2 Sociétés Immobilières filiales d'entreprises nationales (SIN) ;
- 2 Caisses d'allocations familiales (CAF).

Entre chacun d'entre eux, la collecte, se répartit, comme le montre le tableau suivant à raison de 89,8 % pour les CIL soit 5,681 milliards de francs, 4,9 % pour les CCI soit 312 millions de francs, 2,1 % pour les SIN soit 131 millions de francs, 1,3 % pour les SACI soit 82 millions de francs, moins de 0,1 % pour les CAF soit un million de francs.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation de la collecte pour chacune des principales familles d'organismes collecteurs.

VENTILATION DE LA COLLECTE PAR FAMILLES

	(en millions de francs)					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
CIL	11 856	10 930	12 718	12 551	12 033	12 680
CCI	709	743	779	776	761	771
SIN	173	160	167	124	152	149
SACI	148	206	218	201	200	216
CAF	13	30	16	10	1	1
HLW/SEM	219	207	173	194	129	130
Total	13 118	12 276	14 071	13 856	13 276	13 947
Total francs 1994	14 815	13 412	14 896	14 329	13 474	13 947

¹ Les données chiffrées figurant au présent paragraphe sont issues du rapport 1% logement, 1994-1995, établi par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

• Les Comités Interprofessionnels du logement (CIL)

Les Comités interprofessionnels du logement, actuellement au nombre de 173, sont des associations déclarées, relevant de la loi du 1er juillet 1901 qui collectent et réinvestissent la participation des employeurs à l'effort de construction.

Compte tenu de la mission qui leur est confiée, plusieurs clauses statutaires types doivent figurer dans les statuts de ces associations¹. Ces clauses intéressent notamment la composition des membres de l'association, et son objet social.

S'agissant de la **composition**, les statuts doivent disposer que :

« [...] sont membres de droit de l'association les organisations d'employeurs et de salariés affiliées aux organisations représentatives au plan national. Ne peuvent être membres actifs de l'association que des personnes physiques ou morales assujetties à la participation à l'effort de construction ou effectuant un versement volontaire auprès de l'association, des syndicats ou groupements d'employeurs régulièrement constitués, des organisations syndicales affiliées aux confédérations syndicales représentatives à l'échelon national. [...] ».

En moyenne, les CIL comptent 500 entreprises adhérentes, mais les plus importants d'entre eux atteignent le chiffre de 1.500 entreprises.

En ce qui concerne l'**objet social**, le statut de chaque CIL dispose nécessairement que l'association a pour objet de promouvoir :

« - [...] l'information des entreprises et de leurs salariés en matière de logements ;

- la gestion de logements en vue de la location aux salariés ;

- la construction, l'acquisition, l'aménagement ou la remise en état de logements ;

- la réalisation d'équipements sociaux ou d'annexes à usage commun complémentaires aux opérations ci-dessus ;

- l'acquisition et l'aménagement de terrains destinés exclusivement aux opérations ci-dessus [...] »

¹ Le contenu de ces clauses figure en annexe du décret n°90-392 du 11 mai 1990 relatif aux clauses statutaires types applicables aux associations mentionnées à l'article R. 313-9 (2°a) du code de la construction et de l'habitation.

Le **montant des sommes collectées** par les CIL était de 5,681 milliards de francs en 1994, dont 83 % reçus sous forme de subventions. Ce montant provient de 133.000 entreprises réparties à raison de 61 % qui versent leur contribution aux CIL de province et de 39 % qui s'acquittent de leur contribution auprès des collecteurs d'Ile de France.

Il est à noter que **la collecte opérée par les CIL** est relativement inégale puisque les 17 premiers CIL, soit environ le premier décile, collectent près de la moitié de la participation des entreprises. Cette disparité s'exprime également au plan géographique, puisque les CIL, dont le siège social est établi en Ile de France qui, comme on l'a vu, effectuent la collecte auprès de 39 % des entreprises redevables, réalisent près de 56 % du montant total de la collecte. Cette disparité s'explique également par le fait que l'activité des CIL ne se limite pas à la région où ils sont implantés. Vingt CIL, parmi les plus importants ont ainsi créé 181 agences hors de la région où se trouve leur siège social.

Les **ressources à long terme des CIL** étaient, en 1994, de 12,7 milliards de francs en hausse de 5,4 % par rapport à l'année précédente. Cette croissance résulte de l'évolution des retours de prêts dont le montant a crû de 8,7 %, et des ressources collectées, qui n'ont enregistré qu'une augmentation de 2,1 %.

Les **investissements à long terme des CIL** ont, la même année, dépassé 15 milliards de francs. Ils ont été accordés, à raison de 9,25 milliards de prêts distribués aux salariés, de 4,52 milliards de francs, (dont 89 % de prêts et 9 % de subventions) de prêts à des sociétés immobilières et de 0,946 milliards de francs (dont 81 % de prêts et 19 % de prises de participation) à des sociétés immobilières filiales ou sous contrôle.

Les CIL ont accordé 1,78 million de prêts aux salariés, dont 173.000 en 1974. Ils gèrent un parc de 610.000 logements, au titre du droit de réservation dont les entreprises sont titulaires au profit de leurs salariés, qui donne lieu à environ 80.000 demandes de logements par an.

Ils ont réalisé un résultat cumulé de 483 millions de francs, en 1994, ce montant résultant d'un bénéfice cumulé de 790 millions de francs et d'une perte cumulée, dont les 9/10ème sont imputables à deux CIL, de 307 millions de francs.

Les CIL gèrent 104 milliards de fonds réglementés au titre du 1 % logement. Ils disposent de 92 milliards d'encours de prêts à leur actif.

Au total le **cumul total des bilans des CIL** s'établit à **114,7 milliards de francs en 1994** (y compris les amortissements et provisions).

• Les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI)

Le statut des chambres de commerce et d'industrie est prévu par la loi du 9 avril 1898 modifiée par la loi n° 94-679 du 8 août 1994 relative aux chambres de commerce. Leur dénomination actuelle résulte du décret n°60-466 du 19 mai 1960. Elles constituent des établissements publics économiques. Les CCI sont instituées par décret en conseil d'Etat. Elles sont selon l'article 1er de la loi du 9 avril 1898 précitée, « *les organes des intérêts commerciaux auprès des pouvoirs publics.* »

En 1994, 49 chambres de commerce et d'industrie ont collecté 312 millions de francs au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, ce qui représente 4,9 % du total. Les 9/10èmes de la collecte de cette somme sont versés aux CCI sous forme de subventions. Si la collecte médiane est de 4,3 millions de francs par chambre on constate cependant que 20 % des chambres collectent près de 50 % du total. En outre, les ¾ de la collecte sont réalisés par des CCI de province.

Les **ressources à long terme** des CCI (collecte de l'exercice précédent, remboursements par les prêts à long terme consentis à des personnes physiques et à des organismes collecteurs, sommes incorporées correspondant à la part du résultat financier affectée aux fonds 1 %) se sont élevés à 772 millions de francs en 1994. La collecte représentait 40 % de ce total.

Quant à leurs emplois à long terme, ils se sont élevés, la même année, à 904 millions de francs.

Réunies en assemblée générale le mardi 12 novembre 1996, les CCI membres de l'association, CCI-habitat qui rassemble les chambres de commerces qui ont reçu l'agrément pour collecter le 1 %, ont décidé d'étudier la possibilité de participer par l'intermédiaire de CCI-habitat à l'UESL, prévue par le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport.

• Les Sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI)

Les sociétés anonymes de crédit immobilier relèvent du régime institué par les articles L.422-4 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Elles ont pour objet, aux termes de l'article L.422-4 précité :

- de consentir aux personnes physiques des prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL), ainsi que des prêts complémentaires ;

- d'accorder des prêts qu'elles sont habilitées à distribuer par arrêté conjoint du ministre du Trésor et du ministre chargé du Logement ;

- d'effectuer, pour le compte des organismes de HLM, le recouvrement des sommes dues par les acquéreurs de logements HLM.

Elles sont également habilitées à :

- réaliser des constructions destinées à l'accession à la propriété, susceptibles d'être financées à l'aide de prêts ouvrant droit à l'APL ;

- réaliser des lotissements ;

- réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociales.

Elles peuvent enfin réaliser toutes opérations de prêts immobiliers, de construction, de maîtrise d'ouvrage et de prestation de services, sans que ces opérations puissent avoir pour objet la constitution d'un patrimoine locatif, pour elles mêmes ou pour leurs filiales.

Tout comme les CIL, les SACI font l'objet d'une procédure d'agrément préalable à l'exercice de leur activité de gestion du 1 % logement, dans les conditions prévues par l'article L.422-5 du code de la construction et de l'habitation.

49 SACI réalisent 1,3 % de la collecte en 1994, soit 81 millions de francs, 74 d'entre elles gèrent des encours de fonds au titre du 1 % logement. La collecte est extrêmement concentrée : une seule société anonyme de crédit immobilier réalise 70 % de la collecte. En outre, l'activité des SACI est consacrée, à plus de 90 % aux prêts aux salariés.

● **Les Sociétés Immobilières filiales d'entreprises nationales (SIN)**

Les deux sociétés immobilières filiales d'entreprises nationales sont des sociétés anonymes.

Elles constituent des filiales de **Renault** et de la **SNCF** dont elles gèrent le 1 % logement. Leur collecte était de 131 millions de francs en 1994.

• **Les Caisses d'allocations familiales (CAF)**

Aux termes de l'article L.216-1 du code de la sécurité sociale, les Caisses d'allocations familiales sont constituées et fonctionnent dans les conditions prévues par le code de la mutualité.

A la différence de la Caisse nationale d'allocations familiales qui jouit du statut d'établissement public, conformément à l'article L.253-1 du code de la sécurité sociale, ces organismes ont un statut de droit privé.

Deux d'entre eux sont agréés au titre de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction, pour un montant collecté de moins de un million de francs.

b) Les collecteurs constructeurs

Les « collecteurs constructeurs » sont des organismes d'habitation à loyer modéré dotés de statut très divers. Il s'agit en effet :

- d'Offices publics d'HLM (relevant des l'article L.421-4 à L.421-6 du code de la construction et de l'habitation) ;

- d'Offices publics d'aménagement et de construction (relevant des l'article L.421-1 à L.421-3 du code de la construction et de l'habitation) ;

- de Sociétés anonymes de HLM (relevant de l'article L.422-2 du code de la construction et de l'habitation) ;

- de Sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré (relevant des articles L.422-3 à L.422-3-2 du code de la construction et de l'habitation) ;

Ces 720 organismes sont à la fois collecteurs du 1 % à titre propre, pour 453 d'entre eux, et destinataires de fonds collectés par les « collecteurs financiers ». En 1994, ils ont recueilli près de 119 millions de francs, pour leur compte, soit 1,9 % du total de la collecte. Ils ont reçu 6,139 milliards de francs des collecteurs financiers la même année, dont 35 % sous la forme prêts à court terme.

Le montant collecté est réparti de façon très dispersée, puisque le premier décile des collecteurs constructeurs a collecté 57 % du total des fonds collectés, tandis que 54 % d'entre eux ont recueilli moins de 100.000 francs chacun. D'un point de vue géographique, on constate que 65 % de la collecte réalisée par les collecteurs constructeurs est réalisée en province.

2. Le rôle de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

a) Structure de l'ANPEEC

L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction a été créée sous la forme d'un Etablissement public industriel et commercial par la loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987 modifiant l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation et portant création de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction. Le décret n°88-313 du 28 mars 1988 précise, quant à lui, les modalités de son organisation et de son fonctionnement.

L'ANPEEC est gérée par un conseil d'administration de vingt membres, répartis à raison de :

- 5 représentants de l'Etat ;
- 5 représentants des organisations d'employeurs représentatives au plan national ;
- 5 représentants des organisations de salariés représentatives au plan national ;
- 5 représentants des « collecteurs financiers ».

b) Missions de l'ANPEEC

L'ANPEEC est chargée d'une mission d'élaboration et de contrôle des règles applicables aux collecteurs financiers du 1 % logement.

En ce qui concerne les comités interprofessionnels du logement, le fondement de sa compétence réside dans l'article L.313-7 du code de la construction et de l'habitation, issu de la loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987 précitée qui dispose que l'ANPEEC : « [...] est chargée d'une mission générale d'élaboration des règles régissant les conditions d'activité des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel agréées aux fins de participer à la collecte des sommes définies à l'article L.313-1 et de leur contrôle de gestion ».

S'agissant des Chambres de Commerce et d'Industrie, des Sociétés anonymes de crédit immobilier, des Sociétés immobilières filiales d'entreprises nationales, et des Caisses d'allocations familiales (CAF), l'article L.313-7-1 du code précité établit également la compétence de l'ANPEEC, dans des conditions analogues à celles prévues par l'article L.313-7 du code de la construction et de l'habitation.

La compétences de l'ANPEEC en matière d'élaboration de règles régissant l'activité ne s'étend pas, en revanche, aux « organismes d'habitation à loyer modéré, ou sociétés d'économie mixte exerçant à titre principal une activité de construction, d'acquisition ou de gestion des logements sociaux », conformément au dernier alinéa de l'article L.313-7-1 précité. Cette disposition vise les « collecteurs constructeurs » tels que certains Offices publics d'HLM, plusieurs Offices publics d'aménagement et de construction quelques Sociétés anonymes de HLM ainsi que des Sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré.

Au titre de cette compétence, l'ANPEEC dispose du pouvoir de proposer aux ministres intéressés l'édiction de dispositions réglementaires relatives :

- aux règles régissant le fonctionnement et la gestion des collecteurs du 1 % ;
- aux normes de gestion destinées à garantir la solvabilité et l'équilibre de la structure financières, en imposant le respect de ratios de couverture et de division des risques ;
- aux règles régissant le bon emploi des fonds collectés.

L'ANPEEC **contrôle le respect de ces règles**, ainsi que les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à la collecte et à l'utilisation du produit de la participation des employeurs. Elle peut également, à la demande du ministre du logement, contrôler les opérations réalisées à l'aide de fonds provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction, alors même que ces organisme ne jouiraient pas du statut d'organismes agréés.

L'Agence est compétente pour proposer des sanctions au ministre du logement en cas d'irrégularités graves dans l'emploi des fonds, de faute grave dans la gestion, de carence dans la réalisation de l'objet social ou de non-respect de la décision d'agrément, conformément à l'article L.313-13 du code de la construction et de l'habitation. Ces sanctions peuvent aller de la suspension du conseil d'administration au retrait de l'agrément, et jusqu'à des sanctions pécuniaires.

L'ANPEEC établit le programme d'emploi annuel de la part correspondant au 1/9ème des sommes à investir au titre de la participation des employeurs, et qui doivent être réservées par priorité au logement des travailleurs immigrés et de leurs familles, en application de l'article L.313-9 du code précité.

Enfin l'Agence gère un fonds de garantie alimenté par un prélèvement annuel sur le total collecté au titre du 1 %, afin de faciliter la bonne fin des opérations engagées par les collecteurs financiers.

3. Les critiques émises sur le dispositif

a) *Un nombre élevé de collecteurs*

La gestion de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction est particulièrement dispersée puisqu'actuellement, les collecteurs financiers soumis aux statuts évoqués ci-dessus ne sont pas moins de 275, soit près du triple du nombre des départements que comprend notre pays. Encore doit-on noter que parmi ces 275 collecteurs agréés, de tailles très inégales, certains se sont dotés de véritables réseaux d'agences dont le personnel commercial s'emploie à solliciter les entreprises, puisque celles-ci ont la liberté de choisir le collecteur qu'elles souhaitent.

Il est certain que la multiplicité du nombre des collecteurs et la concurrence qu'ils se sont livrés, ont été à l'origine de dérives dans la gestion du système et n'ont pas, c'est le moins que l'on puisse dire, favorisé la baisse des coûts de collecte et de gestion.

b) *Le manque d'une structure unique chargée de conduire les réformes*

Constituée sous la forme d'une association déclarée, l'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) associe 158 comités interprofessionnels du logement ainsi qu'une quinzaine de Chambre de commerce et d'industrie, et les principales organisations professionnelles représentatives d'employeurs et de salariés. Aucun de ces membres n'est actuellement tenu d'y adhérer.

L'UNIL est dirigée par un comité directeur composé de 5 membres représentant les CIL, de 5 membres représentant les organisations

représentatives d'employeurs et de 5 membres représentant les organisations représentatives de salariés. Elle est également dotée d'un conseil fédéral de 40 membres qui représentent les collecteurs membres de l'Union.

Le budget de fonctionnement de l'UNIL s'élève à 20 millions de francs environ, soit 0,15 % des ressources totales annuelles des collecteurs.

Bien que sa structure préfigure celle de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), l'UNIL ne dispose pas, contrairement l'UESL dont le projet de loi prévoit la création, du pouvoir de contraindre ses membres à suivre ses recommandations. Ceci explique, pour une large part, les incohérences du système de collecte.

Comme association soumise à la loi de 1901, à but lucratif, l'UNIL est exonérée de l'impôt sur les sociétés (article 207-1-5°-bis du Code général des impôts) sauf en ce qui concerne certains produits de son patrimoine. Elle est également exonérée de TVA (article 261-1-5-1 du même code), sauf pour la vente de publications, de taxe professionnelle (article 1447 du code précité) et de taxe d'apprentissage (article 224-2-2° du Code général des impôts).

c) Une autonomie des collecteurs qui confine à l'indépendance vis-à-vis des partenaires sociaux

Le montant élevé des frais de fonctionnement qui résulte de l'activité des CIL fait l'objet de critiques récurrentes, aussi bien de la part des pouvoirs publics que de la part des partenaires sociaux.

Ainsi, les charges de fonctionnement hors dotation aux amortissements et aux provisions des Comités interprofessionnels du logement se sont élevées à 1,926 milliard de francs en 1994, contre 1,838 milliards de francs en 1993 soit une hausse de 4,8 %. Ce chiffre élevé traduit cependant une diminution sur la moyenne période du rythme de croissance de ces frais de gestion. Il est vrai que de 1989 à 1992, leur taux de croissance annuel moyen s'élevait à 6 % par an.

Rapportés aux de 5,681 milliards de francs collectés au titre de l'année 1994, ces frais de gestion sont très élevés puisqu'ils dépassent 30 %. Ils sont cependant moins importants si on les rapporte aux 12,6 milliards de ressources à long terme du même exercice, dont ils représentent 15 %, ou aux 103 milliards d'actifs des CIL, par rapport auxquels ils s'élèvent à environ 2 %.

Si les frais de gestion résultent, pour partie, de la gestion des droits de réservation dont les entreprises sont titulaires, ils sont dus également à la

vive concurrence à laquelle se sont livrés les organismes collecteurs. Un certain nombre d'entre eux ont notamment choisi d'ouvrir des agences en dehors de sa région d'origine afin d'accroître sa « part de marché ». Sans nul doute, la concurrence véritablement commerciale à laquelle se sont livrés un certain nombre de CIL, pour la collecte d'une ressource réglementée a contribué à accroître considérablement les coûts de gestion.

C'est pourquoi, la convention d'objectifs du 17 septembre 1996 a prévu que dans les années à venir, les CIL devraient réduire, de façon significative leur coût de fonctionnement, de même que celui de l'ensemble du 1 % logement. Cette effort se situe d'ailleurs dans le cadre d'une gestion plus rigoureuse des CIL, opérée depuis ces dernières années, sous le contrôle de l'ANPEEC.

Les premiers efforts ont d'ailleurs déjà porté leurs fruits : en 1994, les charges de personnel ont été réduites de 1 % en francs constants par rapport à 1993, et de près de 11 % par rapport à 1992. Quant aux charges externes des CIL, elles ont progressé de 4,1 % de 1993 à 1994, contre 16 % en un an auparavant.

II. DEUXIÈME PARTIE : LES PRÉLÈVEMENTS SUCCESSIFS SUR LE 1 % LOGEMENT

A. RAPPEL DES PRÉLÈVEMENTS ANTÉRIEURS

1. Une réduction du taux de prélèvement parallèle à l'augmentation de la contribution des entreprises au FNAL

Depuis 1982, le taux de la participation des entreprises à l'effort de construction a été ramené de 1 % à 0,45 % en cinq étapes. Cette réduction, s'est accompagnée d'un accroissement, à due concurrence, du prélèvement opéré sur les entreprises en faveur du fonds national d'aide au logement (FNAL), sauf en 1987 où la contribution des entreprises a été allégée de 0,05 % qui n'ont pas été reversés au FNAL.

Actuellement, 0,95 % de la masse salariale sont prélevés sur les entreprises : 0,45 % au titre de la participation des employeurs et 0,50 % au titre du FNAL.

La réduction du taux s'est déroulée dans les conditions suivantes :

	Evolution du taux de la PEEC
Décret n°53-701 du 9 août 1953	1,00 %
Loi du 29 décembre 1982	0,90 %
Loi du 30 décembre 1985	0,77 %
Loi du 31 décembre 1987	0,72 %
Loi du 23 décembre 1988	0,65 %
Loi du 26 juillet 1991	0,45 %

La baisse régulière du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction pose, malgré l'importance des ressources dont dispose actuellement le système, celui de la pérennité du financement du 1 % logement, d'autant que s'y sont ajoutés divers prélèvements exceptionnels.

2. L'application de contributions exceptionnelles

a) *La loi de finances rectificative pour 1995*

L'article 7 de la loi de finances rectificative pour 1995 a institué un **prélèvement exceptionnel d'un milliard de francs** sur la contribution des employeurs à l'effort de construction.

Le taux de la contribution exceptionnelle représentait 16 % de la collecte perçue par les collecteurs en 1995, au titre de la masse salariale versée en 1994.

L'assiette du prélèvement représentait 6,4 milliards de francs.

En pratique, le prélèvement était neutre pour les entreprises et ne constituait pas une cotisation supplémentaire. Les entreprises qui procédaient à des investissements directs étaient d'ailleurs exclues de fait du champ d'application du prélèvement exceptionnel.

Initialement destiné au financement d'une partie des aides à la personne, le produit du prélèvement fut finalement affecté au compte d'affectation spéciale n° 902-28 et destiné au financement d'une réforme de l'accession à la propriété.

b) La loi de finances pour 1996

La loi de finances pérennisa le prélèvement exceptionnel opéré en 1995, en le transformant en un **prélèvement annuel** opéré en faveur du financement de l'accession à la propriété.

Tout comme celui institué en 1995, ce prélèvement fut versé au compte d'affectation spéciale n° 902-28.

Le prélèvement reposait sur des principes différents du prélèvement exceptionnel :

- Sa base était constituée de la totalité de la ressource des **collecteurs**, c'est-à-dire de la somme de la collecte et des remboursements de prêts à moyen et long terme versés aux collecteurs ;

- le **taux du prélèvement** était abaissé de 16 à 6,8 %, en conséquence du doublement de l'assiette ;

- enfin, le **prélèvement annuel** était institutionnalisé, alors que le prélèvement de 1995 n'avait qu'un caractère exceptionnel.

B. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE POUR 1997 ET 1998 : UNE SOLUTION NÉGOCIÉE AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX

1. La convention d'objectifs du 17 septembre 1996

Signée entre l'Etat, la CFDT, la CFE-CGC, la CGPME, le CNPF, et l'UNIL, pour une durée de deux ans, la convention d'objectifs du 17 septembre 1996 tend à « *améliorer le fonctionnement du 1 % logement et [à] maintenir la participation des employeurs à l'effort de construction dans le champ des aides à la pierre* ».

La convention prévoit de :

- *« définir le cadre d'un nouveau partage de responsabilités permettant aux partenaires sociaux, avec le soutien de l'Etat, d'entreprendre une réorganisation du dispositif de nature à lui permettre de répondre de façon pérenne aux attentes des salariés des entreprises ; »*

- *« prévoir les modalités d'une contribution exceptionnelle en 1997 et 1998 ; »*

- *« maintenir la capacité d'investissement du 1 % logement afin de répondre aux demandes des salariés et de soutenir l'activité du bâtiment. »*

A cette fin, elle institue, d'une part, des dispositions structurelles et, d'autre part, des dispositions applicables pour les exercices 1997 et 1998.

Les dispositions structurelles se résument à trois options :

- **la création d'une Union d'économie sociale ;**

- **le renforcement du rôle des partenaires sociaux**, *« les politiques d'emplois des fonds proposées à l'Etat étant définies dans un cadre paritaire associant au sein de l'UESL les représentants des employeurs et ceux des salariés par leurs organisations représentatives » ;*

- **l'amélioration de la productivité du système** qui résultera quant à elle principalement *« de la réduction significative du coût de fonctionnement de l'ensemble du 1 % logement »* dans la mesure où *« l'Etat s'engage à rechercher les voies d'une maîtrise de la concurrence des organismes collecteurs qui ne participeraient pas à l'UESL ».*

Cinq dispositions sont prévues pour les exercices exceptionnels 1997 et 1998, par la convention d'objectif ; il s'agit :

- **du versement d'une contribution exceptionnelle** en 1997 et 1998, pour le financement des aides à la pierre. Les collecteurs s'acquitteront de cette contribution par un premier versement d'un tiers au premier trimestre 1997, puis par 8 versements mensuels d'un douzième, selon un calendrier fixé ultérieurement. La convention prévoit également qu' *« un comité de pilotage associant le ministère du Logement et l'UESL traitera des conditions d'emploi de cette contribution exceptionnelle et de ses contreparties pour les entreprises et leurs salariés. » ;*

- **l'engagement de l'Etat de maintenir le taux de la participation des employeurs à 0,45 %**, et de n'effectuer aucun prélèvement sur le 1 % en sus de la contribution exceptionnelle ;

- **un effort en faveur des populations les plus défavorisées et des immigrés**, grâce au maintien du montant des sommes investies dans le logement des immigrés selon la programmation de l'ANPEEC, et grâce à l'unification des procédures en faveur des populations les plus défavorisées, dans le cadre d'une convention pluriannuelle entre l'Etat et l'UESL ;

- **des mesures destinées à maintenir l'efficacité du 1 % logement** qui passent notamment par la définition des investissements prioritaires, et une harmonisation des taux d'intérêt des prêts consentis par les CIL ;

- enfin la **redéfinition des interventions du 1 % logement** afin de « *définir un cadre stable à long terme, propice à l'optimisation de la gestion de ces fonds en précisant le rôle du 1 % logement tant dans le domaine du logement locatif que dans celui de l'accession à la propriété, notamment du prêt à taux zéro* ».

Le dépôt du projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du logement résulte de l'engagement pris par l'Etat au titre de la convention d'objectifs.

2. L'article 29 de la loi de finances pour 1997

L'article 29 de la loi de finances pour 1997 prévoit d'instituer un **prélèvement exceptionnel, en 1997 et en 1998**. Ce prélèvement de 50 % s'applique au **total des sommes reçues en 1996** au titre de la contribution des employeurs à l'effort de construction et des remboursements de prêts consentis pour une durée de plus de trois années.

Les redevables de cette contribution exceptionnelle sont **l'ensemble des organismes agréés pour la collecte**.

Selon le projet de loi de finances initial, le **produit de cette contribution devrait avoisiner 7 milliards de francs**.

La contribution sera affectée à un compte d'affectation spéciale n° 902-30 intitulé « Fonds pour le financement de la propriété », destiné au financement des prêts à taux zéro.

Le même article supprime, par voie de conséquence, la contribution annuelle instituée par l'article 28 de la loi de finances pour 1996, sur la participation des employeurs à l'effort de construction.

Il est à noter que cette contribution est prévue par le quatrième paragraphe de la convention d'objectif signée par les partenaires sociaux, l'Etat et l'UNIL le 17 septembre 1996. L'une des contreparties de cet accord est que l'Etat s'est engagé, au cinquième paragraphe du même document à maintenir le taux de la participation des employeurs à 0,45 %.

Enfin le 7ème paragraphe de la convention d'objectifs prévoit que l'UESL prendra des mesures, dès sa constitution, afin de maintenir la capacité d'investissement du 1 % logement.

Il s'ensuit que les droits de réservation dont disposent les entreprises ne sauraient être mis en cause par les collecteurs qui devront respecter leurs engagements vis-à-vis des contributeurs, le cas échéant en mobilisant une partie des 106 milliards de leurs actifs. Compte tenu de ces prélèvements, votre commission estime qu'il serait souhaitable de permettre aux CIL de mobiliser plus aisément leurs actifs.

La création de l'Union d'économie sociale du logement apparaît donc comme une nécessité dans la perspective de l'application du prélèvement exceptionnel en 1997 et 1998.

3. La création de l'Union d'économie sociale du logement

La création de l'Union d'économie sociale du logement est la contrepartie conventionnellement acceptée des prélèvements exceptionnels opérés par l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997 précité, mais elle répond également à une demande ancienne des partenaires sociaux et de la majorité des collecteurs, soucieux de mettre un terme aux incohérences du système précédemment décrites.

L'Union associe de façon tripartite, à titre facultatif, les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au plan national, dès lors qu'elles en font la demande, et à titre obligatoire les « associés collecteurs », c'est à dire les comités interprofessionnels du logement, à l'exclusion des autres collecteurs.

III. TROISIÈME PARTIE : LES OBJECTIFS ET LE CONTENU DU PROJET DE LOI

A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES AUTEURS DU PROJET DE LOI

1. La nature juridique du versement des entreprises au titre du « 1 % »

Le projet de loi ne modifie pas le régime actuellement en vigueur de la participation des employeurs à l'effort de construction qui résulte de l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce texte dispose que :

« Les employeurs occupant au minimum dix salariés [...] doivent consacrer au financement d'acquisition et d'aménagement de terrains destinés exclusivement à la construction de logements sociaux, de construction de logements, d'acquisition, d'aménagement ou de remise en état de logements anciens des sommes représentant [...] 0,45 % au moins du montant [...] des salaires payés par eux au cours de l'exercice écoulé. »

La participation des employeurs est donc un versement *sui generis* qui ne relève ni des impôts, ni des cotisations sociales. Elle constitue un **investissement obligatoire**.

Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il jugé que le montant de cet investissement ne constituait pas une prestation sociale puisque son mode de calcul, basé sur la masse des salaires, était distinct de la base de calcul de ces cotisations, qui est constituée par les salaires eux mêmes (CE, Confédération générale des cadres, 21 janvier 1983, Lebon tables p. 777).

Cette interprétation est confirmée par la décision de la Cour de Cassation selon laquelle les sommes collectées au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction peuvent être saisies pour le paiement des dettes d'un collecteur (Cass. Civ. 3ème, 15 février 1983).

Enfin le Conseil Constitutionnel, saisi de la conformité de l'article 82 de la loi de finances pour 1986 à la Constitution, a jugé que le contenu de cet article, qui prévoyait la réduction du taux de la participation de 0,90 à 0,77 % et créait une contribution de 0,13 % au bénéfice du Fond national d'aide au logement constituait un seul et même dispositif financier qui pouvait figurer en loi de finances, sans se prononcer sur le caractère fiscal de la participation.

Les partenaires sociaux sont donc fondés à revendiquer une plus grande place dans la gestion du 1 % logement, compte tenu de sa nature spécifique.

2. La volonté des partenaires sociaux

La signature de la convention d'objectif en date du 17 septembre 1996, résulte du désir de renforcer le rôle des partenaires sociaux, dans la définition des politiques d'emplois des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction. A cette fin, le texte prévoit la création de l'Union d'économie sociale du logement.

Compte tenu de l'origine de cette contribution assise sur les salaires et de sa destination, à savoir le logement des salariés, il est souhaitable qu'elle soit soumise la gestion paritaire des organisations représentatives au plan national d'employeurs et de salariés.

Le texte du projet de loi se conforme à cette approche, tout en prévoyant cependant que les organismes collecteurs appartiendront à l'Union d'économie sociale du logement, et à son conseil d'administration.

3. Les garanties apportées par le statut sociétaire

Afin d'associer les CIL à l'élaboration des politiques applicables à la participation des employeurs, une place importante leur a été réservée, puisque chacun d'entre eux appartient obligatoirement à l'Union d'économie sociale du logement.

Cette institution comprend d'ailleurs un organe spécifique le « *comité des collecteurs* », élu par l'assemblée spéciale des associés collecteurs, qui est réuni dès lors que la demande en est présentée par le quart des associés collecteurs.

Le comité des collecteurs est investi d'une mission importante puisqu'il désigne les cinq représentants des associés collecteurs, au conseil d'administration de l'UESL, et qu'il peut demander la réunion dudit conseil sur un ordre du jour déterminé.

**B. LE CONTENU DU PROJET DE LOI : UN DISPOSITIF JURIDIQUE
INSPIRÉ PAR L'ESPRIT COOPÉRATIF**

Le projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du logement comprend quatre articles. Les trois premiers d'entre eux tendent à apporter des modifications au code de la construction et de l'habitation tandis que le troisième modifie le code des juridiction financières. L'article 4 fixe, quant à lui, les modalités pratiques d'application de l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997.

L'article premier tend à déterminer les règles applicables à l'organisation de l'Union d'économie sociale du logement.

L'article 2 tend à tirer les conséquences de la création de l'Union d'économie sociale du logement en ce qui concerne le contrôle et les sanctions applicables aux collecteurs du 1 %.

L'article 3 soumet l'Union d'économie sociale du logement au contrôle de la Cour de Comptes.

Quant à l'article 4, il permet à l'Union d'économie sociale du logement de se substituer aux associations agréées à caractère professionnel ou interprofessionnel pour les versements leur incombant, en application de l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997.

1. Les sources du droit coopératif

Les fondements du statut des sociétés coopératives résultent de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération dont l'article premier dispose :

« Les sociétés coopératives sont des sociétés dont les objets essentiels sont :

1°) de réduire, au bénéfice de leurs membres et par l'effort commun de ceux-ci, le prix de revient et, le cas échéant, le prix de vente de certains produits ou de certains services, en assurant les fonctions des entrepreneurs ou intermédiaires dont la rémunération grèverait ce prix de revient ;

2°) d'améliorer la qualité marchande des produits fournis à leurs membres ou de ceux produits par ces derniers et livrés aux consommateurs ;

3°) *et plus généralement de contribuer à la satisfaction des besoins et à la promotions des activités économiques et sociales de leurs membres ainsi qu'à leur formation. [...] »*

Les sociétés coopératives, n'ont donc pas, à la différence des autres sociétés, pour objet de partager des bénéfices. L'absence d'objet lucratif de l'Union d'économie sociale du logement, l'interdiction qui lui est faite de verser des bénéfices justifie qu'elle appartienne à la catégorie juridique des sociétés coopératives.

Le trait commun des sociétés coopératives est de relever d'autres dispositions législatives que la seule loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée, précitée. C'est pourquoi l'article 2 de ce texte prévoit que :

« Les sociétés coopératives sont régies par la présente loi, sous réserve des lois particulières à chaque catégorie d'entre elles. »

On dénombre, par exemple, parmi les « lois particulières » visées à l'article précité :

- la loi du 7 mai 1917, modifiée, relative aux coopératives de consommation ;

- la loi du 17 mars 1917 pour les sociétés de caution mutuelle et les banques populaires ;

- la loi n°71-579 du 16 juillet 1971, modifiée, relative à diverses opérations de construction, pour les coopératives de construction et d'habitation ;

- la loi n°78-763 du 19 juillet 1978 pour les sociétés coopératives ouvrières de de production ;

- la loi n°83-657 du 20 juillet 1983 pour les coopératives maritimes et leurs unions.

Afin de résoudre les conflits entre : les lois particulières à chaque catégorie de sociétés, la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération, le droit commun des sociétés, l'article 2 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 dont la rédaction résulte de l'article 2 de la loi n°92-643 du 13 juillet 1992 dispose que les dispositions spéciales des « lois particulières » à chaque catégorie de sociétés s'appliquent, sous réserve des lois particulières.

Il s'ensuit que dans la hiérarchie des normes applicables aux sociétés coopératives les règles spéciales priment sur les règles générales.

Cette disposition vaut pour les UESL tout comme pour les autres types de sociétés coopératives, dont elles se distinguent cependant par plusieurs traits.

2. Les spécificités du statut des Unions d'économie sociale

Le Gouvernement et les partenaires sociaux ont souhaité recourir à une forme spécifique de société coopérative, dont le statut, résulte du titre 2 bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, précitée : l'union d'économie sociale.

La catégorie juridique de l'union d'économie sociale a été introduite dans notre droit par la loi n°83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale. Ce texte avait pour objectif d'étendre à tout le secteur de l'économie sociale la formule de l'union de coopératives, constituée par des coopératives pour la gestion de leurs intérêts communs, prévue par l'article 5 de la loi du 10 septembre 1947.

Les unions d'économie sociale (UES) ont pour caractéristiques d'être également des sociétés coopératives, qui peuvent admettre des tiers non associés à bénéficier de leurs services et qui font procéder systématiquement au contrôle de gestion de leurs activités, aux termes des articles 19.bis à 19.quater de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, précitée.

- Les UES sont « *des sociétés coopératives qui ont pour objet la gestion des intérêts communs des intérêts de leurs associés et le développement de leurs activités.* ». 65 % des droits de vote doivent être détenus par : des sociétés coopératives, des mutuelles, des associations déclarées régies par la loi de 1901.

- Les UES peuvent admettre des tiers non associés à bénéficier de leurs services ou à participer à la réalisation de leurs opérations.

- Les UES sont enfin tenues de faire procéder périodiquement à l'examen analytique de leur situation financière et de leur gestion.

Hormis le respect de ces dispositions, l'UES peut être constituée, comme toutes les autres sociétés coopératives, dans les conditions de forme

prévues par la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, c'est à dire, par exemple, d'une société à responsabilité limitée ou d'une société anonyme.

Plusieurs UES ont été créées, pour des objets divers tels que:

- la recherche d'immeubles de rapport pour les associés et l'entretien de ces immeubles ;

- le soutien, dans une ville nouvelle, les action d'insertion des jeunes par l'économique et la création d'entreprises, ainsi que la formation des membres ;

- la gestion des moyens télématiques, et la promotion des techniques de gestion et de communication dans des communes rurales ;

- le développement de la vente par correspondance (UES du groupe CAMIF).

Il convient de noter que les UES sont soumises à un **régime fiscal de droit commun**.

*

* *

Votre commission approuve l'économie générale du projet de loi soumis à son examen. Elle vous proposera cependant d'en améliorer la rédaction par plusieurs amendements.

Elle vous proposera ainsi de prévoir des dispositions qui assurent qu'à côté des politiques nationales définies par l'UESL et l'Etat les CIL pourront également conduire des politiques locales d'emploi des fonds. Elle vous présentera également plusieurs amendements tendant, d'une part à déterminer le statut fiscal de l'UESL et, d'autre part, à assurer que le transfert des biens de l'UNIL à l'UESL s'effectuera sans incidence fiscale.

EXAMEN DES ARTICLES

Pour l'essentiel, le projet de loi s'inscrit dans le cadre des dispositions législatives du code de la construction et de l'habitation. Ce code comprend actuellement cinq livres respectivement intitulés :

- Dispositions générales (livre premier) ;
- Statut des constructeurs (livre deuxième) ;
- **Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat. Aide personnalisée au logement (livre troisième) ;**
- Habitations à loyer modéré (livre quatrième) ;
- Bâtiments menaçant ruine (livre cinquième) ;
- Mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement (livre sixième).

Les deux premiers articles du projet de loi tendent à modifier plusieurs des dispositions du chapitre III intitulé « *Participation des employeurs à l'effort de construction* » du Titre I consacré aux « *Mesures tendant à favoriser la construction d'habitations* », du **livre troisième** précité.

L'article 3 insère, pour sa part, un alinéa dans le Titre I « *Mission et organisation* » du **Livre premier**, consacré à la Cour des Comptes, du **Code des juridictions financières**.

Article premier

Organisation de l'Union d'économie sociale du logement (UESL)

L'article premier du projet de loi détermine l'organisation, le statut, les missions, la composition et les organes de l'Union d'économie sociale du logement. A cette fin, il prévoit l'abrogation de l'actuelle rédaction de l'article L.313-17 du code de la construction et de l'habitation, et son remplacement par dix articles respectivement numérotés L.313-17 (nouveau) à L.313-26 (nouveau).

- L'article L.313-17 (nouveau) détermine le **régime juridique applicable** à l'Union d'économie sociale du logement (UESL) ;
- l'article L.313-18 (nouveau) désigne les **associés membres** de l'UESL ;
- l'article L.313-19 (nouveau) dresse la liste des **missions** de l'UESL ;
- l'article L.313-20 (nouveau) détermine la **portée juridique des conventions conclues par l'Etat** et l'UESL ;
- l'article L.313-21 (nouveau) fixe la **composition** du **Conseil d'administration** de l'UESL et celle du **Comité des collecteurs** ;
- l'article L.313-22 (nouveau) détermine la **composition** et les compétences du **Comité paritaire des emplois** ;
- l'article L.313-23 (nouveau) est relatif **aux compétences des commissaires du gouvernement représentants de l'Etat** auprès de l'UESL ;
- l'article L.313-24 (nouveau) fixe le **régime juridique du capital** de l'UESL ;
- l'article L.313-25 (nouveau) fixe les règles de détermination du **prélèvement destiné à couvrir les frais de fonctionnement** de l'UESL ;
- enfin l'article L.313-26 (nouveau) prévoit les **modalités d'application** du chapitre III du Titre I du livre troisième du code de la construction et de l'habitation

Article L.313-17 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Détermination du statut de l'UESL

Le texte du projet de loi initial qualifie l'Union d'économie sociale du logement (UESL) de « *société anonyme coopérative à capital variable* », avant de préciser qu'elle est soumise aux dispositions du titre II bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération.

La qualification de « *société anonyme coopérative à capital variable* » appelle plusieurs remarques, dans la mesure où cette catégorie juridique se réfère à quatre régimes différents à savoir ceux institués par :

- la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, pour le régime des sociétés anonymes ;

- le chapitre III, toujours en vigueur, consacré aux « *dispositions particulières aux sociétés à capital variable* » de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés ;

- la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération, elle même, dans la mesure où le projet de loi n'y déroge pas ;

- le texte du projet de loi lui même qui constitue l'une des « lois particulières » applicables aux coopératives, prévues par l'article 2 de la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération.

Comme il a été indiqué dans le III. B. de l'exposé général, la règle posée par l'article 2 de la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération, selon laquelle, en cas de conflit entre ces divers régimes, les normes spéciales priment sur les normes générales, s'applique à l'UESL. C'est pourquoi, la hiérarchie des quatre textes qui la régissent s'établit, dans l'ordre inverse à celui présenté ci-dessus.

Le choix du statut de société anonyme coopérative procède du fait que l'UESL a pour vocation d'organiser et de coordonner le réseau des « *associés collecteurs* », c'est à dire celui des **comités interprofessionnels du logement**, qui sont des associations soumises aux dispositions de la loi du 1er juillet 1901. Le recours à la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 offre des garanties importantes, en termes d'organisation de la société et de contrôle des commissaires aux comptes, pour l'organe central des CIL.

Le recours à la forme de « l'Union d'économie sociale » dont le régime résulte des articles 19.bis à 19.quater de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 s'explique par le désir de répondre à la satisfaction de l'intérêt commun des associés, et de laisser une place à l'intervention des partenaires sociaux. En effet, les Unions d'économie sociale ont pour objet « *la gestion des intérêts communs de leurs associés et le développement de leurs activités* » (article 19 bis précité).

Les membres de l'Union appartiennent, comme on le verra ci-dessous, **au secteur associatif**. Aussi la forme de l'Union d'économie sociale apparaît-elle particulièrement adaptée à l'objet qui lui est assigné.

Comme le relève l'étude d'impact présentée avec le projet de loi relatif à l'UESL, celle-ci est destinée à assurer « [...] *le respect d'un équilibre dans ses organes entre le renforcement du rôle des partenaires sociaux et les prérogatives des CIL associés* [...] »

La vocation de l'UESL, les aspirations des partenaires sociaux et les principes qui ont présidé à l'élaboration du projet de loi expliquent que l'UESL jouisse d'un statut dérogatoire à celui des sociétés anonymes de droit commun.

1°) Principales dérogations à la loi n°66-537 du 24 juillet 1966

Plusieurs dispositions du projet de loi dérogent aux dispositions de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, tout spécialement en ce qui concerne la répartition des droits de vote, la composition du conseil d'administration et la désignation de son président, l'interdiction de la majoration du montant nominal des actions par incorporation de réserves, bénéfices ou primes d'émission, et l'interdiction de l'amortissement du capital.

• La répartition des droits de vote

La répartition des droits de vote entre les associés de l'UESL déroge aux règles posées par la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Les articles 174 et 177 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 précitée prévoient respectivement que « *le droit de vote attaché aux actions [...] est proportionnel à la quotité du capital qu'elles représentent* », et que « *les statuts peuvent limiter le nombre de voix dont chaque actionnaire dispose*

dans les assemblées, sous la condition que cette limitation soit imposée à toutes les actions, sans distinction de catégorie [...] »

En revanche, le second alinéa de l'article 19 bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération prévoit que « *Les statuts des unions d'économie sociale peuvent attribuer à chaque associé un nombre de voix aux plus proportionnel à l'effectif de ses membres ou à l'importance des affaires qu'il traite avec l'Union* ». Cette disposition déroge d'ailleurs, elle même, au principe fixé par l'article 9 du même texte qui prévoit que dans les sociétés coopératives, « *chaque associé dispose d'une voix à l'assemblée générale, à moins que les lois particulières à la catégorie de coopératives intéressées n'en disposent autrement.* »

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, les statuts de l'UESL -qui seront approuvés par décret- adopteront la règle « un associé, une voix » qui constitue le droit commun des sociétés coopératives.

• **Composition du conseil d'administration**

Par dérogation à l'article 90 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 précitée qui prévoit seulement que les administrateurs sont nommés par l'assemblée générale constitutive ou par l'assemblée générale ordinaire, le projet de loi prévoit des conditions particulières de désignation des membres du conseil d'administration, qui seront examinées ci-dessous (article L.313-21 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation).

• **Désignation du président du conseil d'administration**

Alors que dans les sociétés anonymes le président du conseil d'administration est, aux termes de l'article 110 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 précitée, désigné parmi les membres qui sont des personnes physiques, l'article L.313-21 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation prévoit que le président du conseil d'administration de l'UESL sera désigné parmi ses membres, qui représentent tous, sans exceptions, des personnes morales.

• **Interdiction de la majoration du montant du capital par incorporation de réserves, bénéfiques ou primes d'émission, et interdiction de l'amortissement du capital**

Les articles 178 et 209 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 précitée prévoient respectivement que « *Le capital social est augmenté soit par émission d'actions nouvelles, soit par majoration du montant nominal des actions existantes* », et que « *L'amortissement du capital est effectué en vertu d'une stipulation statutaire ou d'une décision l'assemblée générale extraordinaire [...]* ».

En revanche, le projet de loi crée un article L.313-24 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation qui interdit :

- la majoration du montant nominal des actions par incorporation de réserves, bénéfiques ou primes d'émission ;

- l'amortissement du capital ;

Outre ces dispositions dérogatoires à la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 précitée, le projet de loi fixe un certain nombre de règles statutaires qui sans constituer à proprement parler des exceptions à la loi de 1966, sont sans équivalent pour les sociétés anonymes de droit commun.

2°) **Règles constitutives spécifiques à l'UESL sans équivalent pour les sociétés anonymes**

• **Création d'organes spécifiques**

Outre l'Assemblée générale et le conseil d'administration, l'UESL dispose d'organes *sui generis* du fait de sa vocation paritaire et de son caractère d'organe central des CIL. Il s'agit du comité des collecteurs, ou du Comité paritaire des emplois respectivement créés par les articles L.313-21 et L.313-22 nouveaux du code de la construction et de l'habitation.

• **Interdiction du versement de dividendes et fixation d'un prix maximal des actions**

L'article 347 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 précitée prévoit qu'après constatation de l'existence de sommes distribuables, « *l'assemblée générale détermine la part attribuée aux associés sous forme de dividendes* ».

A l'inverse, l'article L.313-24 (nouveau) précité prohibe tant le versement de dividendes, d'intérêts, que l'octroi de rémunérations de quelque nature que ce soit en fonction du capital déterminé.

Il dispose également que le prix maximal de cession des actions de l'Union est limité au montant nominal de ces actions.

• Conditions d'approbation des statuts

Alors que dans le droit commun des sociétés anonymes, l'adoption des statuts marque la création de la société sans qu'il soit besoin d'une approbation de l'Etat, les statuts de l'UESL devront être approuvés par décret en conseil d'Etat, comme en dispose le dernier alinéa de l'article L.313-19 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation. Ceci s'explique par les pouvoirs spécifiques conférés à l'UESL, par le projet de loi.

Votre commission approuve les principes qui inspirent l'économie générale de l'article L.313-17 (nouveau) sur lequel elle vous propose cependant deux amendements de portée rédactionnelle.

- Le premier tend tend à préciser que l'UESL est soumise à l'ensemble des dispositions de la loi de 1947 n° 47-1775 portant statut de la coopération, dès lors que les dispositions de la présente loi ne s'y opposent pas.

En effet, certaines dispositions de la loi n° 47-1775, qui n'appartiennent pas au titre II-bis, par exemple les articles premier et 2 qui donnent des définitions générales sur les coopératives, ne seraient aux termes du projet de loi initial pas applicables à l'UESL.

- Le second tend à viser explicitement la loi n° 66-537 sur les sociétés anonymes.

En effet, dans la mesure où l'article L.313-17 du projet de loi initial se réfère à la loi n° 47-1775 portant statut de la coopération, il semble utile de viser, par homothétie, la loi du 24 juillet 1966, afin de bien montrer que les deux textes sont, pour partie, applicables à l'UESL, sans préjudice du régime dérogatoire qu'institue le projet de loi.

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article L.313-18 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Liste des associés membres de l'UESL

Cet article dresse la liste limitative des catégories de personnes morales susceptibles d'être membres de l'Union d'économie sociale du logement. Il distingue, au sein de cette liste, entre les associés à titre obligatoire et les associés à titre facultatif.

Sera **associé à titre obligatoire**, chaque organisme agréé collecteur du 1 %, qui jouit du statut d'association à caractère professionnel ou interprofessionnel.

Cette disposition vise **tous les comités interprofessionnels du logement (CIL)** soumis au régime des associations déclarées régies par la loi du 1er juillet 1901, et qui collectent près de 90 % des fonds issus du 1 %. Les auteurs du projet de loi ont donc choisi de retenir un ensemble homogène de collecteurs.

Seront **associés « à leur demande »**, et donc **à titre facultatif**, les organisations d'employeurs ou de salariés, représentatives au plan national.

Il convient de noter que le texte du projet de loi ne retient aucun des autres organismes collecteurs du 1 %, bien qu'ils réalisent près de 10 % de la collecte, ni parmi les associés à titre obligatoire, ni parmi les associés à titre facultatif. Il s'agit :

- de plusieurs chambres de commerce et d'industrie (4,9 % de la collecte) ;
- de sociétés immobilières filiales de sociétés nationalisées (2,1 % de la collecte) ;
- de sociétés anonymes de crédit immobilier (1,3 % de la collecte) ;
- de caisses d'allocation familiales (moins de 0,1 % de la collecte) ;
- de sociétés d'économie mixte et d'offices publics de HLM (1,9 % de la collecte).

L'Etat s'est cependant engagé, aux termes du paragraphe 3 de la convention d'objectif signée le 17 septembre dernier, à « *rechercher les voies d'une maîtrise de la concurrence des organismes collecteurs qui ne participeraient pas à l'UESL* ».

Votre commission vous propose d'adopter un amendement de précision à l'article L.313-18 (nouveau) précité, qui tend à réserver la faculté ouverte par cet alinéa d'adhérer à l'union, aux seules organisations nationales d'employeurs ou de salariés représentatifs de l'ensemble des professions, afin d'éviter la multiplication des demandes d'adhésion par branche.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article L.313-19 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Définition des missions de l'UESL

Composé de sept alinéas, l'article L.313-19 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation détermine les missions de l'Union d'économie sociale du logement.

• La représentation des intérêts des associés

L'Union d'économie sociale du logement a, en premier lieu pour objet de « **représenter les intérêts de ses associés** notamment auprès des pouvoirs publics » (alinéa 2). Elle est donc le porte parole des associés, leur « organe central », vis-à-vis des pouvoirs publics.

• La conclusion de conventions avec l'Etat

L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) a reçu de l'article L.313-7 du code de la construction et de l'habitation une mission générale « *d'élaboration des règles régissant les conditions d'activité des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel agréées [...]* ». Cette compétence technique ne lui est pas retirée par le projet de loi qui vise à conférer à l'UESL un pouvoir en matière

de politique d'emploi des fonds. Les conventions passées entre l'Etat et les partenaires sociaux afin de définir ces politiques seront l'instrument juridique par lequel s'exprimera ce pouvoir.

L'Union d'économie sociale du logement a pour objet de **conclure avec l'Etat des conventions de deux types** (alinéa 3). Il s'agit :

- d'une part de conventions *« définissant les politiques d'emploi des fonds provenant de la participation des employeurs, détenus par les associés collecteurs »*.

- d'autre part de conventions *« ayant pour objet de favoriser la coopération entre associés, de coordonner les tâches de collecte, d'harmoniser les modalités d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs et d'améliorer la gestion des associés collecteurs. »*

Cet article procède du même souci de **renforcer la gestion paritaire** que celui qui a inspiré l'élaboration de la convention d'objectifs signée le 17 septembre 1996 par l'Etat, les partenaires sociaux et l'UNIL. Ce texte indique d'ailleurs que, *« les politiques d'emplois des fonds proposées par l'Etat »* seront *« définies dans un cadre paritaire associant au sein de l'UES les représentants des employeurs et ceux des salariés par leurs organisations représentatives »*

S'agissant des modalités d'harmonisation des conditions de gestion des fonds entre les CIL, la convention d'objectifs prévoit la définitions d'un *« un cadre stable, à long terme, propice à l'optimisation de la gestion de ces fonds en précisant le rôle du 1 % logement tant dans le domaine du logement locatif que dans celui de l'accession à la propriété, notamment du prêt à taux zéro »*

Le 2° de l'article 313-19 (nouveau) tire les conséquences de l'engagement de l'Etat et confère à l'UESL le pouvoir de négocier au nom de ses membres des conventions avec l'Etat, avant que celles-ci ne s'imposent aux associés, aux termes de l'article L.313-20 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation. Cette procédure dérogatoire au droit des commun des contrats, puisque ceux-ci n'ont, en principe, pas d'effets sur les tiers, a son équivalent en droit du travail où les conventions collectives s'imposent aux tiers même s'ils ne les ont pas signées, dès lors qu'elles ont fait l'objet d'un arrêté d'extension.

Cette **procédure contraignante** est tout à fait nouvelle s'agissant de l'utilisation des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction puisqu'elle confère un important droit de regard aux partenaires sociaux et à l'Etat, sur une matière qui jusqu'à présent relevait essentiellement de la décision autonome des comités interprofessionnels du logement.

Le dispositif complexe institué par le 2° du présent article appelle, de la part de votre commission, une observation de principe, qui tient aux conditions de la gestion centralisée ou décentralisée du 1 % logement, compte tenu du très vaste champ dans lequel peut s'exercer la compétence de l'UESL en la matière. En effet, les conventions entre l'Union et l'Etat couvrent, sans limite précise, tout le champ des « *politiques d'emplois des fonds provenant de la PEEC détenus par les associés collecteurs* », c'est-à-dire de tous les fonds issus du 1 %, qu'ils aient été reçus avant ou après l'entrée en vigueur de la loi relative à l'UESL, au titre de la collecte ou au titre de remboursements de prêts.

La gestion, par les partenaires sociaux des fonds, dans l'intérêt du logement des salariés constitue une véritable avancée. On ne peut cependant ignorer le risque, compte tenu de l'actuelle rédaction du texte, que le concept de « *politiques d'emploi des fonds* » soit pris au sens le plus extensif, ce qui pourrait avoir pour effet d'interdire la conduite de politiques locales. La création, par l'article L.313-20 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation, d'un fonds d'intervention dont l'Union « *dispose* » « *pour l'exécution des conventions* » n'est pas de nature à apaiser cette inquiétude. En l'état, le texte du projet de loi n'interdit pas que l'UESL décide, en accord avec l'Etat, de conduire uniquement des politiques nationales, à l'exclusion des politiques locales des CIL. Rien n'empêche que ces politiques soient exclusivement concentrées sur les besoins spécifiques de telle ou telle partie du territoire.

Votre commission estime que l'existence d'un réseau financier local, d'un « circuit court » qui permet aux entreprises contributrices, aux organismes collecteurs et aux collecteurs constructeurs, d'établir des relations de coopération fructueuses doit être préservée, car elle permet aux fonds du 1 % logement de contribuer à l'équilibre de bon nombre d'opérations.

C'est pourquoi, elle vous présente un amendement qui a un double objet de clarification. Il tend à préciser, d'une part, que les politiques nationales en matière de logement définies dans les conventions entre l'UESL et l'Etat doivent prendre en compte la bonne adaptation des ressources aux besoins locaux et, d'autre part, que ces politiques sont mises en oeuvre par les associés collecteurs.

• L'élaboration de recommandations aux associés

Aux termes du 3° de l'article L.313-19, l'Union d'économie sociale du logement a également pour mission d'« **élaborer, dans l'intérêt commun, des recommandations aux associés** », afin d'appliquer les dispositions des

conventions passées avec l'Etat, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Il est précisé, en outre, que ces recommandations ne peuvent déroger aux conventions que l'UESL passe avec l'Etat.

En conséquence, ces recommandations, destinées à préciser les modalités d'application des conventions, auront une portée analogue à celle qu'ont les circulaires interprétatives vis-à-vis des mesures réglementaires.

• Surveillance de la conformité des opérations financières à l'objet des organismes collecteurs

Le 4° de l'article 313-19 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation confère à l'Union d'économie sociale du logement un pouvoir de contrôle préalable sur les activités financières des organismes collecteurs. En effet plusieurs d'entre eux constituent de véritables groupes financiers constitués de dizaines de sociétés anonymes, qui sont amenées à opérer des mouvements de capitaux importants.

L'ANPEEC dispose d'ores et déjà, aux termes de l'article L.313-7 du code de la construction et de l'habitation, du pouvoir de proposer au ministre « *les règles garantissant le bon emploi des fonds* » que les associations interprofessionnelles collectent. Cependant aucune procédure ne lui permettrait d'opérer un contrôle préalable sur des opérations qui sont formellement légales, mais qui seraient inspirées par des considérations contraires aux conventions passées entre l'Etat et l'UESL.

C'est pourquoi, le projet de loi prévoit que l'UESL, elle même, sera chargée de donner un « avis » préalable aux opérations de :

- conversion de créances ou transformations de créances en titres ou subventions ;

- cessions ;

- prises de participation ;

réalisées par les associés collecteurs.

L'Union d'économie sociale du logement pourra, dans le cadre de cette procédure consultative, demander aux associés une seconde délibération, sur les projets de décisions relatives à ces quatre types d'opérations.

Votre commission approuve le dispositif mis en place par le projet de loi afin d'assurer une utilisation des fonds conforme à l'esprit des politiques d'emploi de la PEEC. Elle s'interroge cependant sur le champ couvert par

cette compétence de l'UESL. En effet, dans sa rédaction actuelle, le 4° de l'article L.313 (nouveau) précité suppose que l'Union donne un avis sur l'intégralité des actes des collecteurs portant sur ces catégories d'opérations. Il suit de là que tous les actes de gestion courante (tels que la vente d'un seul titre) devraient lui être soumis.

C'est pourquoi, elle vous propose un amendement qui tend à éviter que tout échange d'actions détenues par les associés collecteurs ne soit soumis à l'avis de l'UESL, même s'il porte sur un montant minime ou sur un nombre d'actions limité.

Comme certains associés collecteurs vendent des titres, très souvent, pour de faibles montants, cet amendement a pour objet de ne rendre obligatoire l'avis de l'UESL que sur les transactions importantes à l'exclusion des opérations de gestion courante, à charge pour les statuts de dresser la liste de chaque type d'opération.

• Gestion d'autres intérêts communs des associés collecteurs

Le 5° de l'article L.313-19 (nouveau) précité dispose que l'Union d'économie sociale du logement « *assure la gestion d'autres intérêts communs de ses associés et contribue au développement de leurs activités* ». Cette compétence ne s'exerce toutefois que « *dans les limites fixées par ses statuts* ».

A ce titre, l'Union pourrait, par exemple, effectuer des missions de conseil auprès de ses associés, ou rendre des services dans leur intérêt commun (création et adaptation de logiciels informatiques, ou actions de formation par exemple).

Votre commission vous propose de compléter cet alinéa en précisant que ces activités « lucratives » doivent faire l'objet d'une comptabilité distincte.

Cette précision poursuit un double objectif. Tout d'abord, le souci de transparence incite à distinguer les activités d'intérêt général prévues aux 1° à 4° de cet article et les activités à titre onéreux visées par le 5°.

D'autre part, cette comptabilité distincte confirme de facto que les activités relevant de ce 5° sont soumises au régime de la TVA, alors que les autres activités de l'Union ne le sont pas. En effet, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, les prélèvements pour frais de fonctionnement et les contributions au fonds d'intervention que l'Union d'économie sociale du logement est légalement habilitée à percevoir n'ouvrent pas droit à des

prestations de services individualisées et sont sans relation nécessaire avec les avantages immédiats que chaque associé peut retirer des activités de l'Union. Dès lors, les activités de l'Union visées aux alinéas 1° à 4° de l'article L.313-19 du CCH n'entrent pas dans le champ d'application de la TVA.

En revanche, les activités visées au présent alinéa, notamment celles contribuant au développement des activités des associés collecteurs, seront assujetties à la TVA.

• Consultation de l'UESL par les pouvoirs publics

Enfin, votre commission estime souhaitable que l'UESL, en sa qualité d'organe central des CIL, soit consulté sur les normes et règles élaborées par l'ANPEEC et vous propose d'inscrire cette compétence nouvelle dans un alinéa additionnel.

Une compétence analogue est, par exemple, reconnue pour les sujets qui relèvent de sa compétence au conseil national de l'aide personnalisée au logement (art. L.361-1 du CCH) ou à sa commission permanente (art. R 361-9 du CCH).

• Approbation des statuts de l'UESL par décret

L'ultime alinéa de cet article précise que les statuts de l'Union d'économie sociale du logement seront approuvés par décret en Conseil d'Etat.

Cette disposition exorbitante du droit commun des sociétés se justifie par les missions qui sont conférées à l'Union. Elle n'est pas inconnue des collecteurs puisque des clauses statutaires types doivent figurer dans les statuts des CIL eux mêmes, comme le prévoit le décret n°90-392 du 11 mai 1990.

Le statut de l'Union résultera d'un acte distinct de la loi relative à l'UESL. On observera cependant que le nom le nom d'Union d'économie sociale du logement lui est conféré par le texte de la loi lui même.

Sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article L.313-20 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

**Exécution des conventions conclues entre l'Etat et l'UESL,
et création d'un fonds d'intervention**

L'article L.313-20 (nouveau) détermine la **portée des conventions** passées entre l'Union d'économie sociale du logement et l'Etat (alinéa premier) et institue un **fonds d'intervention** destiné à l'exécution de ces conventions (alinéas 2 à 4).

• **Portée des conventions entre les signataires et vis-à-vis des tiers**

Les conventions passées entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement ont une **portée contractuelle**, entre l'UESL et l'Etat qui en sont signataires, et une **portée réglementaire** pour les associés.

C'est pourquoi le premier alinéa de l'article L.313-20 (nouveau) précité dispose que les « *stipulations* » de ces conventions « *s'imposent aux associés* ».

Ces stipulations s'imposent donc aussi bien aux « *associés collecteurs* », membres de l'UESL à titre obligatoire, qu'aux « *organisations d'employeurs à caractère professionnel ou interprofessionnel* », associées à leur demande (cf. article L.313-19 (nouveau) précité qui fixe la liste des associés de l'UESL).

L'application des conventions par les parties signataires (UESL et Etat) pourra faire l'objet d'un recours de plein contentieux introduit devant la juridiction administrative.

•Création d'un fonds d'intervention

Le second alinéa de l'article L.313-20 précité dispose que « *pour l'exécution* » des conventions visées à l'article L.313-19-2°, l'Union d'économie sociale du logement « *dispose* » d'un fonds d'intervention.

Il convient de noter que les conventions à l'exécution desquelles contribuera le fonds sont aussi bien :

- les « *conventions définissant les politiques d'emplois des fonds* » provenant de la PEEC

- que les « *conventions ayant pour objet de favoriser la coopération entre les membres [...]* », visées par le même alinéa.

Le projet de loi prévoit que le fonds d'intervention aura les caractéristiques suivantes :

- il fera l'objet d'une comptabilité distincte ;

- il sera alimenté par la contribution de chaque associé collecteur, dont le montant est fixé par l'Union d'économie sociale du logement ainsi que par « toutes ressources » de l'Union.

La contribution des associés collecteurs pourra revêtir la forme :

- de versements ;

- de transferts de créances ou d'inscription au bilan dont le paiement à l'Union sera garanti par les actifs des associés collecteurs.

La rédaction de cet article suscite, de la part de votre rapporteur, les mêmes interrogations que celles déjà émises au sujet de l'article L.313-19 (nouveau) précité.

En effet, une conception extensive du dispositif institué par cet article aboutirait à centraliser la totalité de la collecte du 1 % par l'UESL.

Or, la participation des employeurs n'est ni un impôt, ni une taxe, ni même une cotisation sociale.

L'obligation faite aux collecteurs de contribuer au fonds d'intervention est l'une des contreparties de l'agrément qui leur est délivré pour procéder à la collecte du 1 %. Les collecteurs ne sont d'ailleurs autorisés à utiliser les fonds que pour des emplois prévus par l'article R.313 du code de la construction et de l'habitation. S'ils sont juridiquement propriétaires de ces fonds, les collecteurs ne sont pas libres d'en disposer à leur guise.

La nature spécifique de la participation des employeurs explique que votre rapporteur ne puisse approuver sa centralisation totale au profit d'un fonds national d'intervention.

Le texte du projet de loi indique que l'Union « dispose » du fonds d'intervention, pour elle même, et il la dote du pouvoir d'inscrire d'office, sans le consentement de leurs membres, les dépenses obligatoires au budget des CIL, sous la forme de « contributions » de nature variée (versements, transferts de créances, ou d'inscription au bilan de créances). Cet article institue également un gage en faveur de l'Union pour le paiement de ces sommes, puisque leur paiement est garanti par « l'actif des associés. » Le libellé de cet article permettrait donc à l'Union de conduire, de façon autonome et centralisée, sa propre politique, d'autant plus facilement que le texte de loi ne fixe aucun plafond au montant de la contribution des collecteurs au fonds. Rien n'interdit, dès lors à l'Union de collecter l'ensemble des moyens à long terme des CIL, afin de les répartir selon ses vues.

Le dernier alinéa prévoit en outre que le fonds est alimenté par « toutes ressources de l'Union », sans préciser si ces ressources proviendront ou non d'emprunts.

Votre commission considère que la centralisation de la gestion de la PEEC n'est pas concevable, pas plus que le prélèvement de la collecte au profit de l'UESL. C'est pourquoi, elle souhaite préciser clairement que les conventions seront exécutées par les associés collecteurs eux mêmes, auxquels seront destinés les crédits du fonds.

Afin de bien indiquer que l'Union n'a pas vocation à se substituer aux associés collecteurs -tout spécialement dans l'utilisation des ressources du fonds d'intervention créé à l'article L.313-20, alinéa 3-, elle vous propose de préciser explicitement que l'exécution des conventions relève des associés collecteurs, et qu'elle s'effectue compte tenu tant des politiques nationales que des politiques locales d'emploi des fonds.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article L.313-21 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

**Composition du conseil d'administration
et du Comité des collecteurs de l'UESL**

Cet article définit d'une part la composition du conseil d'administration, et d'autre part celle du Comité des collecteurs, ainsi que les pouvoirs de ce dernier.

• Le Conseil d'administration

Par dérogation aux dispositions de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales le conseil d'administration de l'Union d'économie sociale du logement est nécessairement composé de quinze membres désignés de façon tripartite, soit :

- cinq représentants des associés collecteurs ;

- cinq représentants permanents désignés par les organisations d'employeurs associées, c'est à dire les organisations représentatives au plan national, visées au troisième alinéa de l'article L.313-18 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation ;

- cinq représentants permanents désignés par les organisations de salariés associées, qui sont les organisations représentatives au plan national, visées au troisième alinéa de l'article L.313-18 (nouveau) précité.

Le texte n'impose pas aux partenaires sociaux de participer à l'UESL. Ils auront donc la faculté d'y adhérer librement. Il est à noter que le CNPF, la CGPME, la CFDT et la CFE-CGC ont signé la convention d'objectifs et participeront au conseil d'administration. Quant aux autres organisations représentatives d'employeurs et de salariés, elles auront la faculté d'adhérer dans les conditions évoquées ci-dessus.

La dernière phrase du premier alinéa dispose que le conseil d'administration est « *présidé par l'un de ces représentants* » ce qui signifie que le président élu par le conseil peut être membres de l'une des trois catégories de représentants permanents. Cette précision déroge à l'article 110 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales qui prévoit que le président du conseil d'administration est désigné, dans le droit commun des sociétés, parmi les membres qui sont des personnes, physiques. Or comme aucun des membres statutaires de l'UESL n'est une personne physique, il est

nécessaire que le président soit le représentant de l'une des personnes morales qui appartiennent à l'UESL.

Les **compétences du conseil d'administration** ne figurent pas dans le projet de loi, car elles relèvent du droit commun des sociétés fixé par l'article 98 de la loi du 24 juillet 1966 précitée qui dispose que : « *le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société [...]* ».

De la même façon, l'assemblée générale jouira des compétences fixées par la loi du 24 juillet 1966, sous réserve des dispositions spécifiques de la loi relative à l'UESL.

• Le Comité des collecteurs

Le second alinéa de l'article indique que l'assemblée spéciale des associés collecteurs élit un **Comité des collecteurs**, qui se réunit lorsque le quart des associés en fait la demande, et qu'il peut demander la réunion du conseil d'administration sur un ordre du jour déterminé.

La création de cet organe *sui generis* permet d'assurer la représentation des collecteurs du 1 % au sein du conseil d'administration de l'UESL. Le comité des collecteurs élira les représentants des associés collecteurs au conseil d'administration.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article L.313-22 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Composition et compétences du Comité paritaire des emplois

Cet article fixe la composition et les compétences du comité paritaire des emplois.

Le Comité paritaire est composé d'une part des représentants permanents des organisations d'employeurs associées, et d'autre part des représentants permanents des organisations de salariés associées, c'est à dire

des organisations représentatives au plan national, visées au troisième alinéa de l'article L.313-18 (nouveau) précité.

Le comité paritaire des emplois dispose d'un **pouvoir de proposition** avant l'établissement des conventions passées entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement, dans les conditions fixées par l'article L.313-19 (nouveau) précité. C'est en effet sur la seule base de ses propositions en matière d'emploi des fonds que le conseil d'administration délibère, en vue de passer des conventions avec l'Etat.

Le dispositif institué permet au conseil d'administration de refuser les propositions du comité paritaire des emplois. Il ne lui permet pas d'en choisir d'autres. En conséquence, l'élaboration des conventions résultera nécessairement d'une part de la négociation des partenaires sociaux au sein du comité paritaire des emplois, et d'autre part, le cas échéant, de la négociation entre le conseil d'administration et le comité paritaire. Comme les membres du Conseil d'administration appartiennent, pour les deux tiers d'entre eux au Comité paritaire des emplois, il est loisible de penser que l'accord entre ces deux instances devrait être obtenu sans trop de difficultés.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article L.313-23 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

**Compétences des commissaires du gouvernement
représentants de l'Etat auprès de l'UESL**

Cet article prévoit que l'Etat est représenté par deux commissaires du gouvernement auprès de l'Union d'économie sociale du logement. Ces deux commissaires sont investis des pouvoirs suivants :

- ils « *assistent aux séances* » du conseil d'administration sans voix délibérative ;

- ils peuvent se faire communiquer tous documents ;

- chacun d'eux peut demander que l'Union procède à une seconde délibération d'une part sur les avis qu'elle émet avant que les associés collecteurs ne procèdent aux opérations de conversion, de transformation de

créances en titres ou en subventions et aux opérations de cession ou de prises de participation, visées à L.313-19 (nouveau) précité, et d'autre part sur les décisions relatives aux contributions des associés au fonds d'intervention de l'Union, visé à l'article L.313-20 (nouveau).

La seconde délibération ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant le conseil d'administration.

La participation des représentants de l'Etat au conseil d'administration renforce, sans nul doute, le contrôle de la puissance publique sur les décisions de l'UESL.

Compte tenu de la dualité des commissaires du gouvernement, votre commission estime souhaitable qu'ils ne parlent que d'une seule voix dans l'exercice des pouvoirs que leur confère la loi vis-à-vis de l'UESL.

En effet, comme deux commissaires du Gouvernement représentent l'Etat auprès de l'Union, il est souhaitable que la position de l'Etat vis-à-vis de l'UESL soit unique et que les représentants des ministères concernés ne soient pas en désaccord.

Or, la rédaction actuelle permettrait à chacun des deux commissaires du Gouvernement de demander une seconde délibération.

Votre commission vous propose donc d'adopter un amendement, afin de remédier à cette situation.

Sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle vous présente, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article L.313-24 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Régime juridique du capital de l'UESL

Le présent article régit les augmentations de capital de l'Union, prohibe l'amortissement du capital, fixe le prix maximal de cession des actions. Son dernier alinéa frappe d'une **nullité d'ordre public** les opérations intervenues en violation des dispositions qu'il édicte, par dérogation aux

dispositions de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

On notera qu'une interdiction analogue d'augmentation du capital est prévue par l'article L.423-5 du code de la construction et de l'habitation pour les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré et pour les coopératives de HLM.

• **Interdiction de toute augmentation du capital**

Aux termes de l'article 178 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 précitée le capital peut être augmenté aussi bien par émission d'actions nouvelles, que par majoration du montant nominal des actions existantes

Par dérogation à ces dispositions, le premier alinéa de l'article L.313-24 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation interdit les augmentations du capital, qu'elles résultent de l'incorporation de réserves, de bénéfices ou de primes d'émission. Les seules dérogations possibles à cette interdiction sont subordonnées à l'autorisation de l'autorité administrative.

• **Interdiction de l'amortissement du capital et du versement de bénéfices**

L'article 209 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 précitée prévoit que, dans le droit commun des sociétés, l'amortissement du capital est possible, s'il est prévu soit par une stipulation statutaire soit par une décision de l'assemblée générale extraordinaire. Quant à l'article 347 du même texte, il prévoit qu'après constatation de l'existence de sommes distribuables, l'assemblée générale détermine la part attribuée aux associés sous forme de dividendes.

Ces dispositions ne s'appliqueront pas à l'UESL puisque le second alinéa de l'article L.313-24 (nouveau) prohibe tant l'amortissement du capital, le versement de dividendes ou d'intérêts, que l'octroi de rémunérations de quelque nature que ce soit.

• **Fixation d'un prix maximal des actions**

Enfin le troisième alinéa de l'article L.313-24 (nouveau) limite le prix maximal de cession des actions de l'Union à leur montant nominal. Cette disposition est destinée à prévenir toute spéculation sur les titres de l'UESL.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article L.313-25 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Règles de détermination du prélèvement sur les sommes collectées destiné à couvrir les frais de fonctionnement de l'UESL

Cet article prévoit les modalités de financement des frais de fonctionnement de l'UESL qui résulteront de l'exercice de ses compétences, en vertu de l'article L.313-19 (nouveau) précité, principalement en matière de représentation des intérêts de ses associés auprès des pouvoirs publics, de conclusion avec l'Etat des conventions, d'élaboration de recommandations aux associés.

Afin de faire face à ces besoins, un prélèvement sera opéré chaque année sur les sommes collectées par les associés collecteurs. C'est donc le produit de la collecte annuelle réalisée par les associés qui servira de clé de répartition à leur contribution aux frais de fonctionnement de l'UESL et non pas leurs ressources totales ou le montant de leurs actifs.

Contrairement au fond d'intervention qui ne comporte aucun plafond le prélèvement est plafonné, dans les conditions prévues par l'autorité administrative.

On notera que le présent article ne vise pas le 5°) de l'article L.313-19 précité qui prévoit que l'Union d'économie sociale du logement « assure la gestion d'autres intérêts communs de ses associés et contribue au développement de leurs activités ».

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article L.313-26 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Détermination des modalités de fonctionnement du chapitre III du Titre I du livre troisième du code de la construction et de l'habitation

Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités d'application du chapitre III du titre I du livre troisième du code de la construction et de l'habitation.

→ La rédaction actuellement en vigueur de l'article L.313-17 du code de la construction et de l'habitation, dont le projet de loi prévoit l'abrogation dispose qu'un décret en Conseil d'Etat détermine :

- les modalités d'application du chapitre III, « Participation des employeurs à l'effort de construction » du Titre I « Mesure tendant à favoriser la construction d'habitations », du livre troisième du code de la construction et de l'habitation.

- les conditions dans lesquelles les délibérations du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) sont rendues exécutoires.

Les dispositions de l'article L.313-17 dans sa rédaction actuelle devant être maintenues, l'article L.313-26 (nouveau) reprend le contenu de l'article L.313-17 et le complète.

Il dispose que le décret en Conseil d'Etat pris pour l'application du chapitre III précité fixe, outre son dispositif actuel :

- les conditions de dépôts et de placement des disponibilités financières du fonds d'intervention et de l'Union en attente d'emplois ;

- le délai à l'expiration duquel, faute de réponse de l'Union, l'avis qu'elle est appelée à rendre en cas de conversion ou de transformation de créances, d'opérations de cession ou de prises de participation réalisées par les associés collecteurs, est réputé rendu.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le décret d'application prévoira, outre l'approbation des statuts de l'UESL :

- le délai au-delà duquel l'avis de l'UESL est réputé rendu, à défaut de réponse, (en application des articles L.313-19 4° et L.313-26 (nouveaux) du code de la construction et de l'habitation) ;

- la désignation des commissaires du Gouvernement par le ministre chargé du Logement et le ministre chargé de l'Économie et des Finances (en application de l'article L.313-24 (nouveau) du même code) ;

- la désignation du ministre chargé du Logement comme autorité administrative qui accorde la dérogation pour l'augmentation de capital (en application de l'article L.313-24 (nouveau) du même code) ;

- la désignation du ministre chargé du Logement comme autorité administrative qui fixera le plafond de prélèvement annuel (en application de l'article L.313-25 (nouveau) du même code) ;

- il déterminera enfin les conditions dans lesquelles les disponibilités financières du fonds d'intervention de l'Union en attente d'emploi seront déposées ou placées en application de l'article L.313-26 (nouveau) du même code.

Votre commission vous demande d'adopter l'ensemble de l'article premier ainsi modifié.

Article additionnel après l'article premier

Régime fiscal de l'UESL : exonération de l'impôt sur les sociétés

Votre commission vous propose de préciser par cet article additionnel et le suivant le régime fiscal de l'Union d'économie sociale du logement, afin de l'aligner sur celui dont bénéficie, de par son statut d'association, l'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL), à laquelle elle va se substituer.

En conséquence, cet article additionnel a pour objet d'exonérer l'union d'économie sociale du logement du versement de l'impôt sur les sociétés pour toutes les opérations qu'elle effectue au titre des alinéas 1° à 4° de l'article L.313-19 nouveau du code de la construction et de l'habitation. Ces opérations n'ont, en effet, aucun caractère lucratif et procèdent d'une mission d'intérêt général.

En conséquence, **votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

Article additionnel après l'article premier

Régime fiscal de l'UESL : exonération de la taxe professionnelle

De la même manière, votre commission vous propose d'exonérer l'Union d'économie sociale du logement de la taxe professionnelle pour toutes ses activités réglementaires prévues par les 1° à 4° de l'article L.313-19 du code de la construction et de l'habitation. Ces opérations n'ont, en effet, pas de caractère lucratif et procèdent d'une mission d'intérêt général.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article premier

Modalité de transfert de patrimoine de l'UNIL vers l'UESL

Votre commission a constaté que la dévolution des biens de l'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) qui réunit actuellement un certain nombre de collecteurs pose un problème spécifique. En effet, aux termes de l'article 15 du décret du 16 août 1901 applicable aux associations, les biens de l'UNIL ne peuvent être transférés directement ou indirectement, après sa dissolution, aux membres de l'association (actuellement une majorité de CIL et quelques autres collecteurs) et donc à l'UESL. Il est donc nécessaire de prévoir un dispositif qui permettra ce transfert, dans les conditions fiscales les plus avantageuses. Ceci est d'autant plus souhaitable que l'Etat s'est engagé aux termes du 5°) de la convention d'objectifs du 17 septembre 1996, à n'effectuer « *aucun prélèvement sur le 1% logement en sus de la contribution exceptionnelle* ».

Aussi votre commission vous demande-t-elle d'adopter un amendement qui, d'une part, autorise le transfert de patrimoine de l'UNIL vers l'UESL et, d'autre part, précise que ce transfert s'opère sans autre incidence fiscale que le paiement d'un droit fixe d'enregistrement, tel que prévu à

l'article 816 du code général des impôts pour l'UNIL, dont le patrimoine est d'environ 60 millions de francs.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article 2

Contrôle et sanctions applicables aux collecteurs du 1 %

L'article 2 du projet de loi tire les conséquences de la création de l'Union d'économie du logement en ce qui concerne le contrôle des collecteurs et les sanctions qui leur sont applicables en cas de défaillance. A cette fin, il modifie ou complète plusieurs articles du code de la construction et de l'habitation, notamment les articles relatifs aux pouvoirs de contrôle exercés par l'Agence nationale pour la participation des employeurs (ANPEEC).

On peut rappeler que lors de sa création par la loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987, le champ d'intervention de cette agence ne s'étendait qu'aux CIL et non à l'ensemble des collecteurs. Elle était chargée, d'une part :

- d'une mission générale d'élaboration de règles concernant les conditions d'activité des CIL. Il s'agit des règles concernant tant le fonctionnement et la gestion des associations que celles portant sur les normes de gestion garantissant la solvabilité de leur structure financière, ou encore garantissant le bon emploi des fonds collectés. A ce titre, elle soumet des propositions aux ministres intéressés et ces propositions acquièrent force réglementaire par l'intervention d'un décret. Elle établit également un rapport annuel sur l'évolution de l'ensemble des sommes investies au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction ;

- d'autre part, l'Agence était consultée sur les décisions d'agrément des associations et sous l'autorité des ministres intéressés, elle était chargée de contrôler le respect par lesdites associations des réglementations élaborées par elle. Son contrôle s'exerce sur pièces et sur place et, en cas d'irrégularité, ou de fautes graves dans l'emploi des fonds ou la gestion de l'association ou encore en cas de non respect de la réglementation, l'Agence met en demeure l'association concernée de prendre, dans un délai fixé, toute mesure de redressement utile. En cas de carence de l'association, l'Agence peut alors proposer au ministre chargé du logement de suspendre le conseil d'administration, ou de décider du retrait de l'agrément ou encore de

prononcer des sanctions pécuniaires à l'encontre de l'association concernée, dont le montant ne peut excéder dix millions de francs.

En cas d'urgence, le ministre peut, par autosaisine, et après avis de l'Agence rendu sous huit jours, décider de la suspension du conseil d'administration.

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, a étendu le champ de compétences de l'Agence nationale à tous les organismes collecteurs du 1 %, à l'exception des organismes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte exerçant à titre principal une activité de construction, d'acquisition ou de gestion de logements sociaux.

Aux termes de l'article L.313-7-1 du code de la construction et de l'habitation, il leur est fait application, d'une part, des dispositions qui confèrent à l'ANPEEC la mission d'élaborer les règles régissant les conditions d'activité des collecteurs et de contrôler leur gestion et, d'autre part, des dispositions qui permettent à l'Agence nationale de mettre en demeure le collecteur, dans un délai déterminé, de prendre toutes mesures de redressement utiles en cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds ou de non-respect des conditions d'agrément.

Le ministre chargé du logement, après avis de l'Agence nationale peut retirer l'agrément de collecte d'un organisme en cas de non adoption des mesures de redressement imposées en application de l'article L.313-13. Le retrait d'agrément entraîne le transfert, par le ministre du logement sur proposition ou après avis de l'ANPEEC, de l'actif et du passif, résultant de la collecte du 1 %, de l'organisme en cause à un autre organisme ou à un CIL, ainsi que la nomination auprès dudit organisme d'une personne chargée de procéder au transfert.

Enfin, le ministre de tutelle des organismes, sur proposition du ministre du logement, peut suspendre les organes de direction ou en déclarer les membres démissionnaires d'office, en cas de carence desdits organismes ou lorsque l'administrateur chargé de procéder au transfert se heurte à l'opposition de ces organismes.

Le dispositif de l'article 2 du projet de loi renforce le pouvoir de sanctions de l'Agence puisqu'il ajoute aux sanctions déjà prévues, à savoir le retrait d'agrément des organismes collecteurs et les sanctions pécuniaires à l'encontre des dits organismes, l'interdiction d'exercer la profession à l'encontre d'un ou plusieurs dirigeants pendant une durée maximum de dix ans.

Il étend également le pouvoir de contrôle de l'Agence au respect des règles relatives au fonctionnement de l'Union d'économie sociale du logement et des réglementations et recommandations élaborées par l'Union.

Cette double modification ne s'applique qu'aux seuls associés collecteurs de l'Union et à leurs dirigeants.

- Le paragraphe I complète l'article L.313-2 du code de la construction et de l'habitation qui énumère la liste des personnes ne pouvant participer en droit ou en fait, directement ou non, à la fondation ou à la gestion d'organismes collecteurs du 1 %. Par coordination, sont ajoutés à cette liste les dirigeants d'un organisme collecteur associé de l'UESL frappés d'une mesure temporaire d'interdiction ou suspendus.

- Le paragraphe II complète l'article L.313-2 du code de la construction et de l'habitat relatif aux pouvoirs de l'Agence nationale en lui confiant le contrôle du respect des conventions élaborées par l'Union d'économie sociale du logement et à la demande de l'Union, le contrôle des recommandations que celle-ci élabore à l'intention de ses associés.

Cette disposition nouvelle autorise l'Agence à exercer sur les collecteurs associés de l'Union un contrôle d'opportunité sur leur fonctionnement et leur gestion, ainsi que sur leur choix en matière d'utilisation des fonds collectés au titre du 1 %.

Votre commission vous propose, outre un amendement rédactionnel, d'adopter un amendement supprimant une disposition législative qui n'a jamais trouvé à s'appliquer. Le taux de collecte du 1 % est fixé par la loi comme prévu par l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitat, et lors des modifications intervenues ces dernières années l'avis de l'Agence prévu à l'article L.313-7 du code de la construction et de l'habitation, n'a jamais été demandé.

Pour l'avenir, on peut supposer que ce sera l'avis de l'Union qui sera sollicité si les pouvoirs publics souhaitent modifier le taux de collecte du 1 %.

- Le paragraphe III complète l'article L.313-13 du code de la construction et de l'habitat relatif aux différents types de sanctions appliqués en cas d'irrégularité ou de faute grave. Il ajoute à la liste des sanctions

possibles la suspension ou l'interdiction du ou des dirigeants de l'organisme concerné. Cette formulation vise le président mais également les directeurs.

- Le paragraphe IV modifie le même article pour préciser les modalités d'application de cette sanction. Cette mesure d'interdiction proposée par l'Agence nationale au ministre chargé du logement peut concerner un ou plusieurs dirigeants de l'organisme pendant une durée qui ne peut excéder dix ans.

Le ou les dirigeants concernés par la sanction doivent avoir les moyens de présenter leurs observations préalablement au prononcé de la sanction, et le contentieux de cette sanction peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le juge administratif.

Ces dispositions figuraient déjà dans l'article L.313-13 et elles sont donc étendues au cas de suspension ou d'interdiction d'exercer prononcés à l'encontre d'un dirigeant.

On peut s'interroger sur l'opportunité de soumettre le contrôle de ce type de sanctions au juge judiciaire garant de l'exercice des droits de la défense, mais votre commission ne l'a pas retenu étant donné que la sanction n'est ni pécuniaire ni privative de liberté.

Le non respect de leurs obligations par les associés collecteurs fera donc l'objet de sanctions prononcées par le ministre chargé du Logement. Les collecteurs sanctionnés pourront attaquer les retraits d'agrément par la voie du recours pour excès de pouvoir et les sanctions pécuniaires ou d'interdiction de collecte par la voie du contentieux de pleine juridiction. Dans cette seconde hypothèse, le requérant pourra invoquer l'illégalité de la convention pour demander l'annulation de la sanction.

- Le paragraphe V complète l'article L.313-13 du code de la construction et de l'habitation en précisant que les sanctions prévues sont également applicables lorsqu'un collecteur associé de l'Union refuse d'y adhérer en ne souscrivant pas sa quote-part du capital, ne s'acquitte pas de sa contribution du fonds d'intervention de l'Union, ne respecte pas les conventions visées à l'article L.313-19 conclues entre l'Union et l'État et les recommandations y afférent définissant les politiques d'emploi des fonds collectés au titre du 1 % ou ayant pour objet de favoriser la coopération entre les associés et de promouvoir une meilleure gestion de leurs fonds.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement prévoyant que le défaut de contribution par les associés collecteurs aux frais de fonctionnement de l'Union d'économie sociale du logement puisse être également contrôlé et sanctionné par l'Agence nationale, si ce défaut de contribution est avéré et répété sur une longue période. Elle vous demande d'adopter un amendement à cette fin.

La dernière phrase de l'alinéa est dérogatoire en matière de procédure puisque elle substitue au pouvoir de proposition de l'Agence nationale un double avis de l'Agence et de l'Union d'économie sociale du logement préalablement à la décision adoptée par le ministre.

Ce régime dérogatoire ne remet pas en cause la procédure d'urgence qui, dans tous les cas de figure, autorise le ministre à se prononcer par autosaisine et après avis de l'Agence rendu sous huit jours.

Sous réserve des amendements proposés, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 3

Contrôle de l'Union d'économie sociale du logement par la Cour des Comptes

L'article 3 du projet de loi modifie l'article L.111-8 du code des juridictions financières pour ajouter à la liste des organismes contrôlés par la Cour des Comptes, l'Union d'économie sociale du logement.

Depuis quelques années, le contrôle de la Cour des Comptes s'étend, notamment au contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique (article L.111-8 du code des juridictions financières) ou encore à la Fondation du patrimoine (article L.111-8-1 du même code) créée par la loi n° 96-590 du 2 juillet 1996.

Etant donné la nature juridique des fonds qui vont transiter par l'Union d'économie sociale du logement, il paraît logique de prévoir le contrôle de la Cour des Comptes. En effet, comme il a été rappelé dans l'exposé général, la participation des employeurs à l'effort de construction n'est ni un impôt ni une prestation sociale, mais un investissement obligatoire pour les entreprises, dont le défaut de versement est sanctionné par une

cotisation à caractère fiscal. Le produit de cet « investissement » est consacré à des politiques de logement, de même nature que celles initiées et exécutées sur des fonds publics. Cette identité d'objet justifie également le contrôle de la Cour des Comptes.

De plus, les décisions adoptées par l'Union d'économie sociale du logement s'appliqueront par voie de recommandation à l'ensemble des associés collecteurs, alors même que leur adhésion n'est pas volontaire. Les pouvoirs ainsi conférés à cette structure justifient également ce contrôle.

Les modalités du contrôle exercé par la Cour des Comptes sont précisées à l'article L.135-3 du code des juridictions financières ; à la suite de ce contrôle, les ministres intéressés reçoivent un rapport particulier présentant l'ensemble des observations de la Cour des Comptes sur les comptes, la gestion et l'activité de l'entreprise contrôlée, ainsi que ses propositions en matière de redressement.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 4

Substitution de l'Union d'économie sociale du logement aux associés collecteurs pour le versement exceptionnel prévu à l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997

L'article 4 du projet de loi autorise l'Union d'économie sociale du logement à se substituer aux associations agréées à caractère professionnel ou interprofessionnel pour les versements exceptionnels leur incombant en application de l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997.

Il reprend le dispositif de cet article du projet de loi de finances pour 1997 modifié par l'Assemblée nationale, notamment dans son paragraphe III bis qui résulte d'un amendement du Gouvernement, pour remplacer le paragraphe I de l'article supprimé sur proposition de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale.

- Les paragraphes II et III de l'article 29 précité formalisent les aspects proprement budgétaires de la convention d'objectifs, en créant pour 1997 le premier prélèvement exceptionnel. Le second, applicable à l'exercice 1998, devra être prévu par la loi de finances pour 1998.

Le préambule de la convention d'objectifs prévoit que l'ensemble du « 1 % logement » versera 7 milliards de francs à l'État en 1997 et à nouveau en 1998. Compte tenu de la structure actuelle de la collecte, cela devrait représenter environ 6,3 milliards de francs pour les CIL et 700 millions de francs pour les autres collecteurs, dont il faut rappeler qu'ils ne sont pas directement concernés par la convention d'objectifs et par la création de l'UESL.

L'assiette de la contribution est constituée, comme pour le prélèvement effectué en 1996, de la collecte auprès des employeurs et des remboursements de prêts accordés pour une durée de plus de trois ans (donc hors « préfinancements »).

En ce qui concerne le calendrier de versement, les dispositions de l'article 29 sont plus précises que celles énoncées dans la convention d'objectifs. Selon celle-ci, le premier versement représentant 1/3 du total devra être versé au premier trimestre et le solde, soit huit-douzième réparti sur les mois qui suivent.

Le deuxième alinéa de l'article 29 est plus précis puisqu'il fixe le versement du premier tiers avant le 15 février, puis huit versements d'un douzième avant le 15 de chacun des mois de mai à octobre 1997.

Il convient d'observer que ces modalités ne s'appliqueront directement sur l'ensemble de l'année, qu'aux collecteurs autres que les CIL. Elles ne s'appliqueront directement aux CIL que jusqu'à la substitution de l'UESL à ceux-ci.

- Les dispositions de l'article 4 du projet de loi s'articulent avec celles du paragraphe III bis de l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997.

- Il prévoit que l'Union d'économie sociale du logement peut se substituer aux associés collecteurs pour le versement de la contribution définie à l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997.

Cette substitution n'est pas imposée par une disposition légale mais elle sera décidée par l'Union sociale d'économie du logement par la voie d'une convention conclue avec l'État.

- Dès lors que cette décision sera prise, le deuxième alinéa de l'article 4 précise que cette convention aura les mêmes effets vis-à-vis des collecteurs associés que les conventions conclues en application de l'article L.313-19 du code de la construction et de l'habitation : tous les associés collecteurs devront s'y conformer sous peine de se voir retirer leur agrément.

Cette convention devra organiser les modalités de recouvrement de la contribution due par l'UESL, notamment l'échéancier des versements qui ne devrait pas différer fondamentalement de celui fixé par l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997.

- Enfin, le dernier alinéa précise les modalités de l'appel de fonds en provenance des associés collecteurs vers l'Union d'économie sociale. Il appartiendra à l'Union de fixer le montant des contributions des associés et de déterminer sous quelle forme cette contribution devra être versée. Les possibilités sont identiques à celles retenues pour le versement de la contribution des associés collecteurs au fonds d'intervention prévu à l'article L.319-20 du code de la construction et de l'habitation ; les associés pourront s'acquitter de leur contribution sous forme liquide mais aussi par transferts de créances ou inscription au bilan de ces associations de créances dont le paiement à l'Union est garanti par les actifs des associés. L'UESL pourra donc mobiliser ces créances par titrisation ou par emprunt gagé par les associés afin de verser au Trésor la contribution exceptionnelle.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Sous réserve des observations émises ainsi que des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'adopter l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 13 novembre, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Marcel-Pierre Cleach sur le projet de loi n° 58 (1996-1997) relatif à l'Union d'économie sociale du logement.**

Après la présentation générale du projet de loi par le rapporteur et à l'issue d'un bref débat, la commission a procédé à l'examen des articles.

A l'article premier (organisation de l'Union d'économie sociale du logement), la commission a adopté deux amendements au texte proposé pour l'article L.313-17 du code de la construction et de l'habitation, précisant que l'UESL est soumise à l'ensemble des dispositions de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, et faisant référence à la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Elle a ensuite adopté un amendement de précision au texte proposé pour l'article L.313-18 du code de la construction et de l'habitation, précisant le critère de représentativité des organisations nationales d'employeurs ou de salariés adhérentes à l'UESL.

Dans le texte proposé pour l'article L.313-19 du code de la construction et de l'habitation définissant les missions de l'UESL, elle a tout d'abord adopté un amendement précisant que les politiques d'emploi des fonds décidées par convention devraient prendre en compte la bonne adaptation des ressources aux besoins locaux et seraient mises en oeuvre par les associés collecteurs. Elle a ensuite prévu la consultation de l'UESL sur les normes et réglementations élaborées par l'ANPEEC et précisé qu'il appartenait aux statuts de définir la liste des opérations financières faites par les associés collecteurs soumise à l'avis préalable de l'UESL.

Elle a, enfin, adopté un amendement prévoyant que les activités de conseil ou de promotion menées par l'UESL pour les associés collecteurs devraient faire l'objet d'une comptabilité distincte puisque seules ces activités seraient soumises au régime de la TVA.

La commission a ensuite adopté un amendement au texte proposé pour l'amendement L.313-20 du code de la construction et de l'habitation précisant les modalités d'emploi du fonds d'intervention.

Dans le texte proposé pour l'article L.313-23 du code de la construction et de l'habitation, elle a précisé que les deux commissaires du Gouvernement présents aux délibérations de l'UESL s'exprimeraient conjointement.

La commission a adopté l'article premier ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté trois articles additionnels précisant le régime fiscal de l'UESL et prévoyant l'exonération de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle et soumettant le transfert des biens de l'UNIL, à l'UESL au seul paiement d'un droit fixe d'enregistrement, après que **M. Jean François-Poncet, président**, se fut interrogé sur les intentions du Gouvernement et notamment du ministère des finances à ce sujet.

A l'article 2, (contrôle et sanctions applicables aux associés collecteurs), la commission, outre un amendement rédactionnel, a supprimé la consultation de l'ANPEEC sur les modifications du taux de collecte de 1 %, considérant que l'UESL serait désormais compétente. Elle a, enfin, prévu que le défaut de contribution par les associés collecteurs aux frais de fonctionnement de l'Union serait contrôlé et éventuellement sanctionné par l'ANPEEC.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 3 (contrôle de l'UESL par la cour des comptes) et 4 (substitution de l'UESL pour le versement exceptionnel prévu à l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997).

La commission a alors approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi amendé, le groupe socialiste s'abstenant et le groupe communiste, républicain et citoyen votant contre.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Code de la construction et de l'habitation</p>	<p>Projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du logement</p>	<p>Projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du logement</p>
	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
	<p>L'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>Art. L. 313-17. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent chapitre, notamment les conditions dans lesquelles les délibérations du conseil d'administration de l'agence nationale sont rendues exécutoires.</p>	<p>"Art. L. 313-17.- L'Union d'économie sociale du logement est une société anonyme coopérative à capital variable, soumise aux règles applicables aux unions d'économie sociale régies par le titre II bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération, sous réserve des dispositions du présent chapitre.</p>	<p>"Art. L. 313-17.- L'Union...</p>
	<p>"Art. L. 313-18.- L'Union a pour seuls associés :</p>	<p>... régies notamment par le titre II bis de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération, et aux dispositions de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966, sur les sociétés commerciales, sous réserve des dispositions du présent chapitre.</p>
	<p>"- à titre obligatoire, chaque organisme collecteur agréé aux fins de participer à la collecte des sommes définies à l'article L. 313-1 et ayant le statut d'association à caractère professionnel ou interprofessionnel :</p>	<p>"Art. L. 313-18.- (Alinéa sans modification)</p>
	<p>"- sur sa demande, toute organisation d'employeurs ou de salariés représentative au plan national.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
	<p>"Art. L. 313-19.- L'Union d'économie sociale du logement :</p>	<p>"- sur sa ...</p>
		<p>... national et à caractère interprofessionnel.</p>
		<p>"Art. L. 313-19.- (Alinéa sans modification)</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

"1° représente les intérêts communs de ses associés, notamment auprès des pouvoirs publics ;

"2° conclut avec l'Etat des conventions définissant des politiques d'emploi des fonds provenant de la participation des employeurs détenus par les associés collecteurs et des conventions ayant pour objet de favoriser la coopération entre associés, de coordonner les tâches de collecte, d'harmoniser les modalités d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs et d'améliorer la gestion des associés collecteurs ;

"3° élabore, dans l'intérêt commun, des recommandations aux associés aux fins mentionnées au 2°. Ces recommandations ne peuvent déroger aux conventions ci-dessus mentionnées ;

"4° donne un avis préalablement aux opérations de conversion ou de transformation de créances en titres ou subventions et aux opérations de cession ou prise de participations réalisées par les associés collecteurs. L'Union peut demander à ces derniers une seconde délibération ;

"5° assure, dans les limites fixées par ses statuts, la gestion d'autres intérêts communs de ses associés et contribue au développement de leurs activités.

"Les statuts de l'Union sont approuvés par décret en Conseil d'Etat.

« 1° (*Sans modification*)

« 2° conclut avec l'Etat des conventions définissant des politiques *nationales* d'emploi des fonds *issus* de la participation des employeurs *et des ressources du fonds d'intervention de l'Union*, à *mettre en œuvre* par les associés collecteurs ; *ces conventions qui prennent en compte une bonne adaptation des ressources aux besoins locaux, peuvent en outre avoir pour objet ...*

... collecteurs ;

« 3° (*Sans modification*)

"4° donne, *dans les conditions prévues par ses statuts*, un avis...

... délibération ;

"5° assure...

... activités. *Ces opérations sont retracées dans une comptabilité distincte ;*

« 6° est consultée sur les normes et les règles élaborées par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction visées à l'article L .313-7.

(*Alinéa sans modification*)

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

"Art. L. 313-20.- Les stipulations des conventions prévues au 2° de l'article L. 313-19 s'imposent aux associés.

"Pour l'exécution de ces conventions, l'Union dispose d'un fonds d'intervention dont les opérations sont retracées dans une comptabilité distincte.

"Chaque associé collecteur apporte sa contribution au fonds d'intervention. L'Union fixe le montant des contributions sous la forme de versements, de transferts de créances ou d'inscriptions au bilan de ces associés de créances dont le paiement à l'Union est garanti par les actifs des associés.

"Le fonds peut également être alimenté par toutes ressources de l'Union.

"Art. L. 313-21.- Le conseil d'administration de l'Union comporte cinq représentants des associés collecteurs, élus par le comité des collecteurs, cinq représentants permanents au plus désignés par les organisations d'employeurs associées et cinq représentants permanents au plus désignés par les organisations de salariés associées. Il est présidé par l'un de ces représentants.

"Le comité des collecteurs est élu par l'assemblée spéciale des associés collecteurs. Il doit être réuni dès que la demande en est faite par le quart des associés collecteurs. Il peut demander la réunion du conseil d'administration sur un ordre du jour déterminé.

"Art. L. 313-20.- (Alinéa sans modification)

« Pour l'exécution de ces conventions par les associés collecteurs, l'Union dispose d'un fonds d'intervention qui contribue à la bonne adaptation des ressources des associés collecteurs aux besoins locaux, compte tenu des politiques nationales et locales d'emploi de la participation des employeurs. Les opérations du fonds sont retracées dans une comptabilité distincte.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

"Art. L. 313-21.- (Sans modification)

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

"Art. L. 313-22.- Le comité paritaire des emplois est composé des représentants permanents des organisations d'employeurs et de salariés associées. Sur proposition du comité paritaire, notamment en vue de la conclusion avec l'Etat des conventions prévues au 2° de l'article L.313-19, le conseil d'administration de l'Union délibère sur les politiques d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs.

"Art. L. 313-22.- (*Sans modification*)

"Art. L. 313-23.- Deux commissaires du Gouvernement représentent l'Etat auprès de l'Union. Ils assistent aux séances du conseil d'administration et peuvent se faire communiquer tous documents. Chacun d'eux peut demander que l'Union procède à une seconde délibération sur les avis prévus au 4° de l'article L. 313-19 et sur les décisions relatives aux contributions prévues à l'article L. 313-20. La seconde délibération ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant le conseil d'administration.

"Art. L. 313-23.- Deux ...

... documents.
Ils peuvent conjointement demander ...

"Art. L. 313-24.- Toute augmentation du capital de l'Union par incorporation des réserves, bénéfices ou primes d'émission est interdite, sauf dérogation accordée par l'autorité administrative.

"Art. L. 313-24.- (*Sans modification*)

"L'Union ne peut procéder à l'amortissement de son capital et ne peut servir aucun dividende, intérêt ou rémunération de quelque nature que ce soit à son capital.

... d'administration.

"Le prix maximal de cession des actions de l'Union est limité au montant nominal de ces actions.

"Les opérations intervenues en violation des dispositions du présent article sont frappées d'une nullité d'ordre public.

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p data-bbox="110 1251 393 1281">Code général des impôts</p> <p data-bbox="34 1374 474 1442">Art. 207. - 1. Sont exonérés de l'impôt sur les sociétés :</p> <p data-bbox="34 1472 474 1540">1° (Disposition devenue sans objet).</p> <p data-bbox="34 1570 474 1732">2° Sauf pour les opérations effectuées avec des non-sociétaires et à condition qu'elles fonctionnent conformément aux dispositions qui les régissent :</p> <p data-bbox="34 1761 474 1859">a. les sociétés coopératives agricoles d'approvisionnement et d'achat ;</p> <p data-bbox="34 1889 474 1987">b. les unions de sociétés coopératives agricoles d'approvisionnement et d'achat ;</p>	<p data-bbox="474 327 911 655">"Art. L. 313-25.- Pour ses frais de fonctionnement afférents aux attributions prévues aux 1° à 4° de l'article L. 313-19, l'Union dispose d'un prélèvement opéré chaque année sur les sommes collectées par les associés collecteurs. Elle en détermine le montant annuel dans la limite d'un plafond fixé par l'autorité administrative.</p> <p data-bbox="474 685 911 1208">"Art. L. 313-26.- Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent chapitre. Il fixe notamment les conditions dans lesquelles les délibérations du conseil d'administration de l'Agence nationale sont rendues exécutoires ainsi que les conditions de dépôt et de placement des disponibilités financières du fonds d'intervention de l'Union en attente de l'emploi fixé par les conventions prévues au 2° de l'article L. 313-19. Il fixe enfin le délai à l'expiration duquel, faute de réponse de l'Union, l'avis prévu au 4° de l'article L. 313-19 est réputé rendu."</p>	<p data-bbox="937 327 1345 357">"Art. L. 313-25.- (Sans modification)</p> <p data-bbox="937 676 1345 706">"Art. L. 313-26.- (Sans modification)</p> <p data-bbox="1030 1225 1272 1285"><i>Article additionnel après l'article premier</i></p> <p data-bbox="937 1319 1374 1421"><i>Il est inséré dans le 1 de l'article 207 du code général des impôts, après le 3° bis, un 3° ter ainsi rédigé :</i></p>

Textes en vigueur

2° bis. Les syndicats agricoles, à condition qu'ils fonctionnent conformément aux dispositions qui les régissent ;

3° A condition qu'elles fonctionnent conformément aux dispositions qui les régissent, les sociétés coopératives de production, de transformation, conservation et vente de produits agricoles ainsi que les unions de sociétés coopératives de production, transformation, conservation et vente de produits agricoles, sauf pour les opérations ci-après désignées :

a. Ventes effectuées dans un magasin de détail distinct de leur établissement principal ;

b. Opérations de transformation portant sur les produits ou sous-produits autres que ceux destinés à l'alimentation de l'homme et des animaux ou pouvant être utilisés à titre de matières premières dans l'agriculture ou l'industrie ;

c. Opérations effectuées par les sociétés coopératives ou unions susvisées avec des non-sociétaires.

Cette exonération est applicable aux opérations effectuées par les coopératives de céréales et leurs unions avec l'Office national interprofessionnel des céréales relativement à l'achat, la vente, la transformation ou le transport de céréales ; il en est de même pour les opérations effectuées par des coopératives de céréales avec d'autres coopératives de céréales dans le cadre de programmes élaborés par l'office ou avec l'autorisation de cet établissement.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Textes en vigueur

Les sociétés coopératives agricoles et leurs unions sont tenues de produire, à toute réquisition de l'administration, leur comptabilité et les justifications nécessaires tendant à prouver qu'elles fonctionnent conformément aux dispositions législatives et réglementaires relatives au statut juridique de la coopération agricole ;

3° bis Lorsqu'elles fonctionnent conformément aux dispositions de la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale, les coopératives artisanales et leurs unions, les coopératives d'entreprises de transports, les coopératives artisanales de transport fluvial ainsi que les coopératives maritimes et leurs unions, visées au chapitre Ier du titre III de la même loi, sauf pour les affaires effectuées avec des non-sociétaires ;

.....

Art. 1461. - Sont exonérés de la taxe professionnelle :

1° Les mutuelles et les unions de mutuelles pour les oeuvres régies par les dispositions légales portant statut de la mutualité;

2° Les sociétés d'habitations à loyer modéré;

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

« 3° ter A condition qu'elle fonctionne conformément aux dispositions qui la régissent, l'Union d'économie sociale du logement prévue à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation, sauf pour les activités effectuées en application du 5° de l'article L 313-19 du même code ; »

*Article additionnel
après l'article premier*

L'article 1461 du code général des impôts est complété par un alinéa 6° ainsi rédigé :

Textes en vigueur

3° Les offices publics d'aménagement et de construction, pour les opérations faites en application de la législation sur les habitations à loyer modéré;

4° Les sociétés de bains-douches, les sociétés de jardins ouvriers et, jusqu'au 31 décembre 2000, les sociétés de crédit immobilier mentionnées au 4° ter du 1 de l'article 207 constituées et fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent ;

5° Les organismes de jardins familiaux définis à l'article L. 561-2 du code rural, lorsque leur activité, considérée dans son ensemble, s'exerce dans des conditions telles qu'elle peut être tenue pour désintéressée.

**Code de la construction
et de l'habitation**

Texte du projet de loi

Art. 2.

Le code de la construction et de l'habitation est modifié comme suit :

Propositions de la Commission

« 6° L'Union d'économie sociale prévue à l'article L.313-17 du code de la construction et de l'habitation, sauf pour les activités effectuées en application du 5° de l'article L.313-19 du même code ; »

*Article additionnel
après l'article premier*

L'Union nationale interprofessionnelle du logement est autorisée à transférer ses biens, droits et obligations à l'Union d'économie sociale du logement.

Le régime défini à l'article 210 A et aux 1° et 3° du 1 de l'article 816 du code général des impôts est applicable à ce transfert.

Art. 2.

(Alinéa sans modification)

Textes en vigueur

Art. L. 313-2. - Ne peuvent participer en droit ou en fait, directement ou par personne interposée, pour leur compte ou pour celui d'autrui, à la fondation ou à la gestion d'organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction :

1°. Les personnes condamnées pour crime de droit commun, faux en écritures privées, de commerce ou de banque prévus par les articles 150 et 151 du code pénal, banqueroute, vol, abus de confiance, escroquerie, soustraction commise par dépositaire public, extorsion de fonds, de signatures, de valeurs, émission de chèque sans provision, atteinte au crédit de l'Etat, faux serment, faux témoignage, subornation de témoins ou pour tentative ou complicité d'un des crimes ou délits ci-dessus mentionnés :

2°. Les personnes condamnées pour l'un des délits prévus, soit par la loi n° 57-908 du 7 août 1957 favorisant la construction de logements et les équipements collectifs, lorsque la condamnation comporte l'interdiction de se livrer à l'une des activités citées au présent article, soit par l'ordonnance n° 58-1229 du 16 décembre 1958 portant réglementation des agences de transactions immobilières, ou par la loi n° 60-580 du 21 juin 1960 interdisant certaines pratiques en matière de transaction portant sur des immeubles et des fonds de commerce lorsque la condamnation comporte fermeture définitive de l'établissement :

Texte du projet de loi

1 - L'article L. 313-2 est complété par un 7° ainsi rédigé :

Propositions de la Commission

1 - *(Sans modification)*

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

3°. Les personnes empêchées d'exercer un commerce en vertu de la loi n° 47-1635 du 30 août 1947 relative à l'assainissement des professions industrielles ou commerciales, ainsi que les personnes condamnées en application, soit du décret du 14 juin 1938 sur les entreprises d'assurances, repris par le code des assurances, livre III, titre II, chapitre VIII, et livre V, titre Ier, chapitre IV, section IV, soit des lois des 13 et 14 juin 1941 relatives à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire et des professions qui s'y rattachent, soit de la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 relative aux entreprises de crédit différé, soit de l'article L. 241-6 ;

4°. Les faillis non réhabilités ;

5°. Les anciens officiers ministériels destitués ou révoqués ;

6°. Les avocats, architectes, experts comptables, comptables agréés, géomètres experts rayés de leur ordre par mesure disciplinaire.

"7° Les personnes interdites et les personnes suspendues en application de l'article L. 313-13."

.....

Art. L. 313-7. - L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction est un établissement public industriel et commercial. Elle est chargée d'une mission générale d'élaboration des règles régissant les conditions d'activité des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel agréées aux fins de participer à la collecte des sommes définies à l'article L. 313-1 et de contrôle de leur gestion.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

A ce titre, elle propose aux ministres intéressés :

- les règles régissant le fonctionnement et la gestion de ces associations ;

- les normes de gestion destinées à garantir leur solvabilité et l'équilibre de leur structure financière et leur imposant de respecter des ratios de couverture et de division des risques ;

- les règles garantissant le bon emploi des fonds qu'elles collectent.

Ses propositions sont publiques et rendues applicables dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article L. 313-17.

En cas de carence de l'Agence nationale, ces règles sont prises par voie réglementaire.

L'Agence nationale est consultée par les ministres intéressés sur les décisions d'agrément des associations précitées.

Elles est chargée, sous l'autorité de ces ministres, de contrôler le respect par ces associations des règles mentionnées aux troisième, quatrième, cinquième et septième alinéas ci-dessus ainsi que des dispositions du présent code relatives à la collecte et à l'utilisation du produit de la participation définie à l'article L. 313-1. Son activité de contrôle fait l'objet d'un rapport annuel remis aux ministres intéressés qui peuvent le rendre public.

II - Il est inséré dans le sixième alinéa de l'article L. 313-7, après la première phrase, une phrase ainsi rédigée :

"Elle contrôle en outre le respect des conventions que l'Union d'économie sociale du logement a conclues avec l'Etat et, sur demande de cette Union, le respect des recommandations de l'Union par ses associés."

II - Il est inséré dans le neuvième alinéa...
...
rédigée :

(Alinéa sans modification)

Textes en vigueur

A ce titre, notamment :

a) Elle détermine la liste, le modèle et les délais de transmission des documents et informations qui doivent lui être remis ;

b) Elle peut demander tous les renseignements, éclaircissements ou justifications nécessaires à l'exercice de sa mission ;

c) Elle peut demander la communication de tous documents comptables ;

d) Elle propose au ministre chargé du logement la désignation de ceux de ses agents habilités à exercer les contrôles nécessaires à l'accomplissement des missions définies aux alinéas précédents. Ces agents sont astreints au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal. Ce secret ne peut leur être opposé, sauf par les auxiliaires de justice.

A la demande du ministre chargé du logement, l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction peut contrôler les opérations réalisées à l'aide de fonds provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction par les organismes qui n'ont pas le statut d'organisme agréé pour collecter cette participation. A ce titre, elle a accès à tous les livres, pièces, documents et justifications nécessaires à l'exercice de son contrôle.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte exerçant à titre principal une activité de construction, d'acquisition ou de gestion de logements sociaux.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Textes en vigueur

L'agence nationale établit un rapport annuel sur l'évolution de l'ensemble des sommes investies au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction et propose aux ministres intéressés les éventuelles adaptations du taux visé au premier alinéa de l'article L. 313-1.

.....

Art. L. 313-13. - En cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds, de faute grave dans la gestion, de carence dans la réalisation de l'objet social ou de non-respect des conditions d'agrément, l'Agence nationale met l'association concernée en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toute mesure de redressement utile.

En cas de carence à l'expiration de ce délai, elle peut proposer au ministre chargé du logement de suspendre le conseil d'administration. S'il prononce cette suspension, le même ministre peut charger l'Agence nationale de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent.

Texte du projet de loi

III - Dans le deuxième alinéa de l'article L. 313-13 ainsi que dans le dernier alinéa du même article, les mots : "un ou plusieurs dirigeants ou" sont insérés après le mot : "suspendre".

IV - Dans le troisième alinéa de l'article L. 313-13 :

- Le début de l'alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

Propositions de la Commission

Il bis (nouveau) Dans le dernier alinéa de l'article L. 313-7, les mots : « et propose aux ministres intéressés les éventuelles adaptations du taux visé au premier alinéa de l'article L. 313-1 » sont supprimés.

III - (Sans modification)

IV - (Sans modification)

Textes en vigueur

L'Agence nationale peut proposer au ministre chargé du logement le retrait de l'agrément de l'association concernée ou de prononcer à l'encontre de celle-ci une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des faits reprochés ainsi que de la situation financière et de la dimension de l'organisme intéressé ; cette sanction pécuniaire, qui ne peut excéder 10 000 000 F, est recouvrée comme en matière d'impôts directs. Son produit est versé au fonds de garantie de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction. L'association concernée doit être mise en mesure de présenter ses observations préalablement au prononcé de l'une ou l'autre de ces sanctions. La décision du ministre prononçant des sanctions pécuniaires peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat.

En cas d'urgence, le ministre précité peut, après avis de l'Agence nationale rendu dans un délai qui ne peut excéder huit jours, suspendre le conseil d'administration ou retirer l'agrément.

Texte du projet de loi

"L'Agence nationale peut proposer au ministre chargé du logement l'interdiction d'un ou de plusieurs dirigeants, pour une durée de dix ans au maximum, ou le retrait de l'agrément de l'association concernée. Elle peut également proposer de prononcer à l'encontre de l'association une sanction pécuniaire... (la suite sans changement)."

- Les deux dernières phrases du même alinéa sont remplacées par les dispositions suivantes :

"L'association ou le dirigeant concerné doit être mis en mesure de présenter ses observations préalablement au prononcé de l'une des sanctions susmentionnées. La décision du ministre prononçant une sanction d'interdiction ou une sanction pécuniaire peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant la juridiction administrative."

V - Il est inséré dans l'article L.313-13, après le troisième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

"Les dispositions du présent article sont en outre applicables lorsque l'association ne souscrit pas sa quote-part du capital de l'Union d'économie sociale du logement, ne s'acquitte pas des contributions prévues à l'article L. 313-20, manque de manière grave et répétée aux recommandations de l'Union, ne respecte pas les conventions prévues au 2° de l'article L. 313-19 ou réalise des opérations en méconnaissance des dispositions du 4° du même article. Toutefois la sanction est prononcée par le ministre après avis de l'Agence nationale et de l'Union."

Propositions de la Commission

V - (Alinéa sans modification)

"Les dispositions...

... prévues aux articles L. 313-20 et L. 313-25, manque ...

... l'Union."

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Art. 3.

Il est inséré dans le code des juridictions financières, après l'article L. 111-8-1, un article L. 111-8-2 ainsi rédigé :

"Art. L. 111-8-2.- L'Union d'économie sociale du logement est soumise au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues à l'article L. 135-3."

Art. 4.

L'Union d'économie sociale du logement peut se substituer aux associations agréées à caractère professionnel ou interprofessionnel dans les conditions prévues à l'article 29 de la loi de finances pour 1997 n° du pour les versements incombant à celles-ci au titre du même article.

L'engagement de l'Union résulte d'une convention conclue avec l'Etat et dont les dispositions s'imposent aux associations à peine de retrait de leur agrément.

Pour l'exécution de cette convention, chaque association apporte sa contribution à l'Union. L'Union fixe le montant des contributions sous la forme de versements, de transferts de créances ou d'inscriptions au bilan de ces associations de créances dont le paiement à l'Union est garanti par les actifs des associations.

Art. 3.

(Sans modification)

Art. 4.

(Sans modification)

ANNEXES

ANNEXE N° 1 -

**Liste des auditions auxquelles a procédé
votre rapporteur**

● ***Mardi 5 novembre 1996***

*** C.F.D.T**

MM. Alain SIMON, Michel CARON, Michel CADIERGUES

*** A.N.P.E.E.C.**

M. Patrick FERRY, chef du service du contrôle et de la réglementation

*** C.G.T.-F.O.**

M. Michel CARDON, Assistant confédéral

● ***Mercredi 6 novembre 1996***

*** C.G.T.**

M. Michel DUSART, animateur du secteur cadre de vie

*** C.F.T.C.**

M. Jean de MATHAN, Responsable du logement

*** C.G.P.M.E.**

M. Georges TISSIE, Directeur des affaires sociales

*** U.N.I.L.**

M. Bertrand GOUJON, Directeur général

*** A.C.F.C.I.**

Mme Marie-Françoise TREFFEL, Secrétaire général de CCI
« Habitat »

M. Jean BESSAT, Directeur de l'aménagement et du
développement du territoire

● ***Jeudi 7 novembre 1996***

*** O.C.I.L.**

- M. Robert DOMENGET, Directeur général
- M. Alain DURANCE, Directeur juridique

*** C.G.C.**

- M. Claude COURTY, Secrétaire national
- M. Guy IMBERTY, Délégué national

*** C.F.P.F.**

M. Etienne GUENA, Délégué au logement social, et président de
l'ANPEEC

***Délégation à l'économie sociale**

M. Claude FONROJET, Délégué interministériel

ANNEXE N° 2

AUDITION DE M. PIERRE-ANDRÉ PERISSOL, MINISTRE DÉLÉGUÉ AU LOGEMENT DEVANT LA COMMISSION

Réunie le mardi 12 novembre 1996 sous la présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Jean Huchon, vice-président, la commission a **procédé à l'audition de M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement, sur le projet de loi n° 58 (196-1997), relatif à l'Union d'économie sociale du logement.**

M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement, présentant la réforme du 1 % logement, a souligné que l'apport exceptionnel de 7 milliards de francs prévu en 1997 et en 1998 ne résultait pas d'un prélèvement obligatoire décidé unilatéralement par les pouvoirs publics, mais d'un dispositif contractuel et qu'il n'entraînait pas de diminution dans le taux de participation des employeurs à l'effort de construction. Pour la première fois dans l'histoire du 1 %, ce prélèvement avait fait l'objet d'une convention signée le 16 septembre 1996 avec les partenaires sociaux et il avait pour contrepartie la création d'une structure ayant pour objet de pérenniser le dispositif du 1 % logement. En évoquant le contenu du projet de loi, le ministre a indiqué l'objet de cette union économique et sociale du logement était

double : donner un plus grand rôle aux partenaires sociaux et inciter aux efforts de réorganisation nécessaires pour diminuer les coûts de gestion des organismes collecteurs. A l'heure actuelle, les comités interprofessionnels du logement (CIL) collectaient environ 7 milliards de francs par an et leurs coûts de gestion s'élevaient à 1,7 milliard, ce qui était excessif aux dires même des entreprises cotisantes et des syndicats de salariés. Ces coûts devaient être réduits, mais pour cela, il était indispensable qu'une entité centrale donne l'impulsion aux réformes nécessaires. Cette nouvelle structure, interlocuteur privilégié des pouvoirs publics répondait à une demande ancienne des professionnels. Enfin, **M. Pierre-André Périssol, ministre délégué au logement**, a indiqué que la convention précitée du 17 septembre dernier s'engageait à maintenir la même efficacité du dispositif du 1 % malgré les deux prélèvements exceptionnels.

Répondant ensuite à **M. Marcel-Pierre Cleach, rapporteur, sur le projet de loi n°58 (1996-1997) relatif à l'union d'économie sociale du logement**, qui soulignait les aspects positifs et novateurs de la réforme proposée, le ministre a tout d'abord salué le rôle important de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) depuis sa création en 1987, dans la remise en ordre de la gestion des organismes collecteurs. Il a jugé infondé la crainte d'une centralisation du dispositif émise par le rapporteur en soulignant que la gestion du 1 % logement devait rester la variable d'ajustement des politiques nationales du logement, en tenant compte des besoins locaux. Il s'est engagé à ce qu'aucune

disposition dans le projet de loi précité ne puisse donner à penser que les organismes collecteurs perdent tout pouvoir de décision et d'appréciation au niveau local.

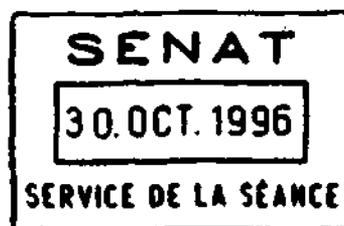
Concernant le statut fiscal de l'union d'économie sociale du logement, le ministre a indiqué qu'il ne devrait pas être plus défavorable que celui appliqué à l'union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) à laquelle l'union doit se substituer.

Répondant à **MM. Félix Leyzour, Léon Fatous et Louis Moinard**, le ministre a souligné que l'assiette de calcul du 1 % logement n'était pas modifiée par la réforme en cours. Il a rappelé que les abaissements successifs du taux de la participation des employeurs avaient été faits au profit du fonds national d'aide au logement (FNAL) pour financer le dispositif des aides à la personne, et que les prélèvements exceptionnels prévus en 1997 et 1998 ne relevaient pas de la même philosophie puisqu'à travers un compte d'affectation spéciale, ils financeraient les prêts à taux zéro. Il a, enfin, souligné que l'union d'économie sociale du logement pourrait, par voie de convention ou de recommandations, clarifier la réglementation très complexe relative aux emplois des fonds issus du 1 % logement.

ANNEXE N° 3 -

**Etude d'impact du projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du
logement**

MINISTRE DÉLÉGUÉ AU LOGEMENT



ETUDE D'IMPACT

Projet de loi relatif à l'Union d'économie sociale du logement

1. AVANTAGES ATTENDUS

1-1 La participation des employeurs à l'effort de construction (dite " 1% logement ") investit chaque année 13 milliards de francs dans le logement et contribue ainsi :

- dans le secteur locatif social, à la réalisation de 60 000 logements et à la réhabilitation de 100 000 logements;
- dans le secteur de l'accession, à la construction, l'acquisition ou la réhabilitation par les salariés de 150 000 logements.

C'est dire l'importance que revêtent aujourd'hui ces investissements pour l'amélioration du logement dans notre pays.

Il est donc nécessaire de développer de nouvelles complémentarités entre les interventions de l'Etat pour le logement et celles du 1% afin de gagner en efficacité globale.

1-2 Financée par une cotisation des entreprises d'au moins dix salariés assise sur la masse salariale, l'existence de la participation des employeurs est d'autant plus légitime que les partenaires sociaux prennent leur part, à tous les niveaux, dans les décisions d'utilisation de cette participation.

Force est de constater que la structure associative et le nombre élevé (173) des collecteurs professionnels ou interprofessionnels du logement (CIL) ne confère pas en pratique aux partenaires sociaux un pouvoir d'orientation suffisant sur l'utilisation qui est faite localement des fonds du 1%.

En outre, les partenaires sociaux ne sont pas " organisés institutionnellement " pour représenter dans des conditions optimales le mouvement du 1% auprès des pouvoirs publics.

Il est donc nécessaire de renforcer le rôle des partenaires sociaux.

1-3 Le niveau des frais de gestion des CIL apparaît aujourd'hui élevé.

Le caractère multiple des missions des CIL (activité de prêteur, de gestion d'un parc de réservations de logements locatifs pour le compte des entreprises et de " commercialisation " pour obtenir de telle ou telle entreprise le versement de sa participation) n'explique qu'en partie un ratio des charges de fonctionnement rapportées aux actifs égal à 2%.

Ce ratio excède significativement les marges des établissements de crédit (de l'ordre de 1,4%), alors même que les ressources dont disposent les CIL sont gratuites. Il semble qu'un objectif pluriannuel de diminution des frais de gestion de 25% puisse être retenu procurant un gain de 400 à 500 millions de francs.

Il est donc nécessaire d'améliorer la gestion des CIL.

1-4 Ce constat et ces objectifs du Gouvernement sont partagés par l'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) et plusieurs partenaires sociaux. Pour leur mise en oeuvre, une convention d'objectifs a été conclue le 17 septembre 1996.

Cette convention prévoit notamment la création, sous la forme d'une union d'économie sociale, d'une " tête de réseau " regroupant les 173 CIL.

Elle sera l'interlocuteur des pouvoirs publics pour la définition de politiques contractuelles d'emploi des fonds du 1% logement et leur mise en oeuvre coordonnée par l'ensemble des CIL. Les investissements du 1% logement s'inscriront ainsi mieux dans la politique du logement du Gouvernement. Les partenaires sociaux auront un rôle fort dans cette union d'économie sociale. Enfin elle aura capacité à inciter les CIL à s'engager résolument dans un effort significatif de productivité et de réduction des coûts de structures.

2. IMPACT SUR L'EMPLOI

Les gains de productivité et la réduction des coûts de gestion des CIL permettront à terme d'accroître de 400 à 500 millions de francs par an les capacités d'investissement du 1% logement.

On peut estimer que le 1% pourra ainsi participer au maintien ou à la création de 7 000 emplois dans le secteur du bâtiment.

3. IMPACT SUR D'AUTRES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX

Néant.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES

Les pouvoirs conférés à l'Union d'économie sociale du logement lui permettront de mobiliser une partie " dormante " des actifs des CIL :

- d'une part pour la mise en oeuvre de politiques nationale d'emploi du 1%,
- d'autre part, en 1997 et 1998, pour abonder le budget de l'État en vue du financement des aides à la pierre dans les conditions prévues par l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997.

5. IMPACT EN TERMES DE FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

Néant.

6. CONSÉQUENCES EN TERMES DE COMPLEXITÉ DE L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE

Le statut de l'Union d'économie sociale du logement relève de législations éprouvées (loi de 1947 portant statut de la coopération et loi de 1966 sur les sociétés commerciales).

Il présente quelques spécificités rendues nécessaires :

- par son objet (pouvoir de conclure avec l'État des conventions concernant la politique d'emploi des fonds du 1% logement ou concernant l'organisation et le fonctionnement des CIL, les dispositions de ces conventions s'imposant aux CIL)
- par le respect d'un équilibre dans ses organes entre le renforcement du rôle des partenaires sociaux et les prérogatives des CIL associés (répartition des sièges du conseil d'administration en trois tiers : organisations représentatives des employeurs, organisations représentatives des salariés et CIL; création du comité paritaire des emplois qui arrête les propositions de politiques d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs que l'Union soumet à l'État; convocation du conseil d'administration sur un ordre du jour déterminé à la demande du comité des collecteurs).
- par les précautions prises en matière de préservation de son capital et de ses actifs (interdiction d'accueillir des sociétaires autres que les CIL et les partenaires sociaux; interdiction des augmentations de capital par incorporation des réserves, bénéfiques ou primes d'émission; interdiction d'amortir le capital, de servir des dividendes, intérêts ou rémunérations de quelque nature que ce soit; plafonnement au nominal du prix de cession des actions).

7. INCIDENCES DIRECTES OU INVOLONTAIRES

Néant.

ANNEXE N° 4 -

**Convention d'objectifs entre l'Etat et les représentants du
« 1 % Logement »**

17 SEP. 1995

Convention d'objectifs

entre l'Etat et les représentants du "1% Logement"

pour améliorer le fonctionnement du "1% Logement" et maintenir la participation des employeurs à l'effort de construction dans le champ des aides à la pierre

Alors que les entreprises du bâtiment sont confrontées à une forte baisse d'activité, le 1% Logement souhaite réformer ses conditions d'intervention pour en améliorer l'efficacité au service des salariés des entreprises et pour soutenir la politique nationale en faveur de la construction et de la réhabilitation de logements.

La Participation des Employeurs à l'Effort de Construction investit annuellement 13 milliards de francs. Cet investissement, décidé par les employeurs et les salariés, contribue chaque année à la construction ou à l'acquisition de plus de 60 000 logements locatifs sociaux, à plus de 100 000 réhabilitations PALULOS, à la construction, l'acquisition et la réhabilitation par les salariés de 150 000 logements.

La politique du logement, conçue il y a 20 ans, doit être adaptée en profondeur au contexte économique et social actuel. Cette politique de réforme engagée depuis 1995 s'est traduite dans l'accession à la propriété et le locatif privé. Elle doit prendre en compte la réduction des déficits publics engagée par le Gouvernement et impose donc de rechercher la plus grande efficacité dans l'utilisation de toutes les ressources.

Le mouvement du 1% Logement est prêt à participer à cette évolution par la recherche de nouvelles complémentarités avec les interventions de l'Etat et par une réorganisation de ses structures pour les rendre plus cohérentes et plus efficaces.

La présente convention, d'une durée de 2 ans, a pour objet dans ce contexte de :

- définir le cadre d'un nouveau partage des responsabilités permettant aux Partenaires sociaux, avec le soutien de l'Etat, d'entreprendre une réorganisation du dispositif de nature à lui permettre de répondre de façon pérenne aux attentes des salariés des entreprises;
- prévoir les modalités d'une contribution exceptionnelle en 1997 et 1998 du 1% Logement au financement des aides à la pierre dans le cadre de la politique décidée par l'Etat. Cette contribution sera de 7 milliards pour chacune des deux années;
- maintenir la capacité d'investissement du 1% Logement afin de répondre aux demandes des salariés et de soutenir l'activité du bâtiment.

A - Dispositions structurelles

La réorganisation du 1% Logement implique de le doter d'un organisme représentatif capable de prendre des engagements au nom et pour le compte de l'ensemble des collecteurs et au premier chef les CIL, de renforcer le rôle des Partenaires sociaux et de prendre des dispositions pour améliorer la productivité du dispositif.

1. - Création d'une UES

Pour répondre à l'objectif de création d'un organisme représentatif, l'UNIL sera transformée en Union d'Economie Sociale. Le Gouvernement soumettra au Parlement, avant le 30 octobre 1996, un projet de loi dotant cette UES d'attributions lui permettant notamment :

- d'organiser et de représenter l'ensemble des collecteurs;
- de proposer et de conclure avec l'Etat des conventions définissant des politiques d'emploi des fonds et, en tant que de besoin, de mobiliser les ressources nécessaires à la mise en oeuvre de ces conventions;
- de définir et de coordonner les actions des collecteurs notamment dans leurs relations avec les entreprises;
- de mener à bien les réformes nécessaires de rationalisation et d'harmonisation des collecteurs.

2. - Renforcement du rôle des Partenaires sociaux

En cohérence avec la politique fixée par l'Etat, et conformément au souhait des Partenaires sociaux, les politiques générales d'emploi des fonds proposées à l'Etat seront définies dans un cadre paritaire associant au sein de l'UES les représentants des employeurs et ceux des salariés par leurs organisations représentatives.

3. - Amélioration de la productivité du dispositif

Le maintien d'un haut niveau de service pour les entreprises et leurs salariés est compatible avec une réduction significative du coût du fonctionnement de l'ensemble du 1% logement. A cet égard, les représentants du 1% Logement s'engagent dans le cadre de l'UES à prendre les mesures d'organisation et de rationalisation nécessaires, en commençant notamment par les dépenses liées à la concurrence exercée entre les organismes.

Pour aider le 1% Logement à tenir ses engagements, l'Etat s'engage à rechercher les voies d'une maîtrise de la concurrence des organismes collecteurs qui ne participeraient pas à l'UES.

Enfin, et pour améliorer la lisibilité et l'efficacité du 1% Logement, le Gouvernement proposera au Parlement la suppression au 1er janvier 1997 du prélèvement sur les CIL instauré par la loi de finances pour 1996.

B - Dispositions applicables pour les exercices exceptionnels 1997 et 1998

Des dispositions seront mises en oeuvre en 1997 et 1998 pour répondre à une contribution exceptionnelle du 1% Logement au financement des aides à la pierre tout en lui conservant sa capacité d'investissement et en se donnant les moyens de redéfinir le cadre de son action à plus long terme.

4. - Versement d'une contribution exceptionnelle en 1997 et 1998

Les CIL verseront en 1997 et 1998 leur quote-part de la contribution exceptionnelle destinée au financement des aides à la pierre. L'UES collectera cette contribution auprès de l'ensemble des CIL et la versera à un compte d'affectation spéciale.

Pour 1997, l'UES assurera un premier versement d'un tiers au premier trimestre puis 8 versements mensuels ultérieurs d'un douzième selon un calendrier qui sera fixé conjointement entre l'Etat et l'UES.

L'Etat et l'UES fixeront les modalités du versement de 1998 au vu de l'expérience de 1997.

Un comité de pilotage associant le Ministère du Logement et l'UES traitera des conditions d'emploi de cette contribution exceptionnelle et de ses contreparties pour les entreprises et leurs salariés.

5. - Maintien du taux de la participation

L'Etat s'engage à maintenir le taux de la participation à 0,45 % des salaires et à n'effectuer aucun prélèvement sur le 1% Logement en sus de la contribution exceptionnelle.

6. - Effort en faveur des populations ayant des difficultés particulières

L'efficacité de l'intervention du 1% dans le financement du logement des populations les plus défavorisées et des immigrés doit être maintenue et les procédures d'emploi améliorées. A cette fin les signataires de la convention s'engagent sur les objectifs suivants pour 1997 et 1998 :

- maintenir le niveau des sommes investies dans le logement des immigrés, selon la programmation de l'ANPEEC et sous son contrôle, en concentrant l'effort sur les foyers;
- unifier et simplifier les procédures au profit des populations les plus défavorisées, dans le cadre des politiques d'emplois mises en oeuvre par l'UES.

Une convention pluriannuelle entre l'Etat et l'UES traitera des orientations de l'emploi des fonds en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières.

7. - Maintien de l'efficacité du 1 % Logement

L'UES prendra, dès sa création, les décisions qui seront mises en oeuvre par les collecteurs pour maintenir les capacités d'investissement du 1% Logement, notamment par :

- une définition des investissements prioritaires;

- une harmonisation des taux d'intérêt des prêts consentis par les CIL tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales;
- une réduction des coûts de fonctionnement.

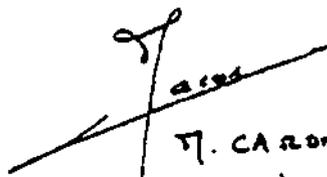
Si nécessaire, l'UES pourra recourir à l'emprunt ou à des refinancements, au besoin grâce à une mobilisation partielle des actifs des collecteurs.

8. - Redéfinition des interventions du 1 % Logement

Avant le 31 décembre 1997, l'Etat et l'UES mèneront une réflexion stratégique sur la pérennisation du dispositif d'aide à la pierre par les entreprises en faveur du logement de leurs salariés. L'objectif est de définir un cadre stable à long terme propice à l'optimisation de la gestion de ces fonds en précisant le rôle du 1% Logement et des CIL dans la mise en oeuvre de la politique nationale du logement, tant dans le domaine du logement locatif que dans celui de l'accession à la propriété, notamment du prêt à 0 %.

17 SEP. 1996

-OO-

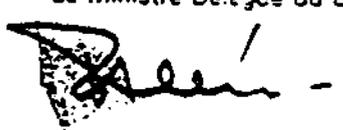
CFDT

M. CARON
Secrétaire National

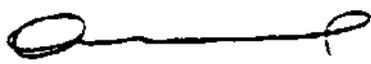

Président du Conseil

CFE - CGC

Claude COURTY
Secrétaire National


Cherry
pour le CGPME

Le Ministre Délégué du Logement

Pierre-André PÉRISOL


pour le CNAF