

N° 501

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 23 juillet 1982.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 juillet 1982.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à démocratiser la participation
des entreprises à l'effort de construction.*

PRÉSENTÉE

Par M. Fernand LEFORT, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard-Michel HUGO, Paul JARGOT, Charles LEDERMAN, Mme Hélène LUC, M. James MARSON, Mme Monique MIDY, MM. Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON et Marcel GARGAR,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La contribution des entreprises à l'effort de construction — le 1 % — est une institution sur laquelle doit souffler le vent du changement tant il est vrai que durant des années patronat et pouvoir de droite se sont employés à détourner, à récupérer, à mal utiliser, cette collecte assise sur la masse salariale et qui doit être comprise comme une contribution devant bénéficier aux salariés car ce sont eux qui la génèrent.

1. Le 1 % représente des sommes considérables.

Pour 1980, le 1 % pouvait être évalué à 5,6 milliards de francs. En fait, si on comptabilise les refinancements, il s'agit d'une masse de moyens qui se situe entre 8 et 9 milliards de francs.

La part de 0,9 % investie sous forme de prêts dans le financement global du logement serait de 4,42 %.

A l'évidence un tel poids économique, de telles masses de financement disponibles et bon marchés, ne pouvaient qu'attirer les convoitises :

— d'une part, d'un grand patronat soucieux de préserver et d'accumuler les profits, dans un secteur de la construction et de l'immobilier marqué ces dernières années par une spéculation sans précédent ;

— d'autre part, des pouvoirs de droite de l'époque, pour qui le 1 % logement devait devenir l'instrument d'une politique d'inégalités sociales, d'austérité et d'autoritarisme en matière de logement.

2. L'évolution du 1 % logement est marquée par ces caractéristiques.

Le 1 % logement résulte à l'origine d'une obligation faite aux entreprises de plus de dix salariés de participer au logement de leurs salariés. A ce titre, elles doivent investir, chaque année et pour une durée minimale de vingt ans, une somme égale à 1 % des salaires versés au cours de l'année précédente.

Toutefois, les entreprises du secteur agricole et les administrations échappent à cette obligation.

Le pourcentage de la contribution a évolué, ainsi que les formes de la collecte. Le 1 % a été ramené une première fois à 0,9 % en 1971 puis à nouveau porté à 1 % en 1975 mais divisé en deux fractions :

- le 0,8 % réservé au logement des salariés français ;
- le 0,2 % réservé au logement des salariés étrangers.

En 1978, le pouvoir giscardien décidait de diminuer le 1 % en l'amputant de 0,1 % pris sur la fraction de 0,2 % pour le logement des travailleurs immigrés.

Dans le même temps, l'organisation et l'utilisation de la collecte se modifiaient profondément :

— tandis que les investissements directs, réalisés par les entreprises elles-mêmes, du 1 % devenaient l'exception, les organismes collecteurs — C.I.L. principalement — centralisaient une part croissante de la contribution de 1 % — 81 % en 1980 contre 46 % quinze ans plus tôt — et mettaient en place des filiales de construction — S.C.I., S.A. H.L.M. — de réservation foncière, de rénovation-réhabilitation. Bref, ce sont de véritables holdings de l'immobilier qui se sont ainsi constitués et qui ont utilisé, de façon quasi exclusive, dans un grand nombre de cas, ces fonds à très bon marché tandis que les organismes de logement social du type O.P.H.L.M. n'en ont que peu bénéficié ;

— l'évolution de la collecte s'est traduite aussi par une centralisation géographique renforcée. Les travailleurs d'entreprises situées en province, mais dont le siège social est à Paris, n'ont qu'une perception très lointaine de l'utilisation du 1 % qu'ils ont généré et dans la réalité il échappe à leur contrôle. Au total, de fâcheux transferts se sont ainsi produits dans le sens succursales-sièges sociaux. En retour, les initiatives prises par les organismes collecteurs centraux sont dépersonnalisées, souvent bien éloignées des préoccupations locales et se traduisent par une mauvaise adéquation avec les actions que mènent les élus des collectivités territoriales en matière de logement.

En résumé, on peut donc dire aujourd'hui que l'institution du 1 % logement ne remplit pas correctement son rôle. Un rapport rédigé voici quelques années par l'inspection des finances, et dont seuls quelques extraits furent publiés dans la presse, montrait déjà que le principal organisme collecteur en Ile-de-France — l'O.C.I.L. — ne fait pas bénéficier les salariés des entreprises adhérentes d'avantages à la hauteur de ceux qu'il retire de sa position de collecteur.

Il convenait donc d'amorcer des propositions pour remédier à une situation insatisfaisante à bien des égards.

3. Rendre le 1 % logement aux travailleurs.

Tous les défauts constatés dans l'évolution et le fonctionnement du 1 % logement semblent avoir pour origine le fait que les salariés ont été écartés des centres de décision concernant l'affectation et l'utilisation de cette contribution.

Aux termes de la législation actuelle, le comité d'entreprise est simplement consulté sur le 1 %, alors que celui-ci est généré par les salariés et qu'il appartiendrait donc à leurs représentants d'en disposer.

Le chef d'entreprise, lui, décide de tout et notamment :

— du choix de l'organisme collecteur à qui est versée la contribution de l'entreprise ;

— du représentant de l'entreprise à l'assemblée générale de l'organisme collecteur.

C'est ainsi que, dans nombre d'organismes collecteurs — à commencer par l'O.C.I.L. et les C.C.I. —, les représentants des salariés ont la portion congrue dans les instances dirigeantes et dans les faits ils n'ont pas les mêmes droits que les administrateurs majoritairement issus du patronat. Comment s'étonner ensuite de ce que les organismes collecteurs ne répondent que bien imparfaitement aux besoins des salariés.

Comment s'étonner encore que de véritables détournements de fonds — au sens de la destination de ces fonds — aient lieu aux dépens des salariés alors que le grand patronat a la haute main sur certains organismes collecteurs et freine la mise en place d'une politique sociale du logement telle qu'attendue par la majorité des Français.

Au contraire, la démocratisation du 1 % apparaît comme un facteur de relance et de soutien à la politique sociale du logement qui est l'objectif du gouvernement de gauche. Sans se substituer aux nécessaires engagements financiers de l'État, avec toute son originalité, le 1 % peut être efficace tant il est vrai qu'il représente une part non négligeable des dépenses totales de la nation en matière de logement et qu'il a également, en raison de sa nature et de ses caractéristiques, un effet d'entraînement et de mobilisation des ressources et investissements dans le domaine de l'habitat.

La proposition de loi que nous avons élaborée est traversée par cette volonté de démocratiser à tous les niveaux le 1 % logement.

Elle tend également à mettre fin à des dispositions de caractère transitoire ou dérogatoire.

Enfin, elle établit comme principe l'obligation de suivi des logements financés avec des fonds provenant du 1 %.

L'article premier modifie le Code de la construction et de l'habitation en son article L. 313-1 :

— le pourcentage des salaires affectés à la contribution est rétabli à 1 %, ce qui met fin à l'amputation de 0,1 % à laquelle avaient procédé les anciens gouvernements de droite ;

— l'utilisation du 1 % est modifiée également.

En matière de financement de construction de logements, il est proposé de réserver l'utilisation du 1 % pour les logements qui bénéficient d'une aide de l'Etat : P.A.P., P.L.A., prêts conventionnés dans une certaine mesure.

Enfin la rédaction nouvelle de cet article permettra d'inclure dans le champ des entreprises assujetties au versement du 1 %, certaines entreprises industrielles classées dans le secteur agricole et qui échappaient de ce fait au versement de la contribution. Il s'agit d'une mesure de justice sociale à l'égard des salariés concernés et pour les entreprises d'une mesure d'égalisation des conditions de la concurrence.

Enfin, nous souhaitons également, mais cela ne fait pas l'objet de dispositions dans la présente proposition de loi, que l'Etat et les collectivités publiques — non assujetties actuellement au versement de 1 % — fassent bénéficier leurs personnels de semblables dispositions.

L'article 2 modifie le Code du travail dans la partie relative aux compétences et attributions du comité d'entreprise.

Il démocratise l'institution du 1 % en donnant au comité d'entreprise la maîtrise et le contrôle du 1 %.

Le comité d'entreprise doit décider du mode d'investissement du 1 % : il s'agit de définir la répartition des sommes collectées entre prêts aux salariés pour l'accession à la propriété et investissements dans des constructions ou réservations de logements sociaux locatifs.

Le comité d'entreprise doit décider à quels organismes collecteurs sera éventuellement versé le 1 %.

Le comité d'entreprise doit également désigner les représentants de l'entreprise — lorsque celle-ci est adhérente à un ou plusieurs organismes collecteurs à l'assemblée générale des organismes collecteurs.

Enfin, le comité d'entreprise doit pouvoir disposer de réelles possibilités de contrôle de l'utilisation de la contribution de 1 %.

L'article 3 précise qu'en l'absence de comité d'entreprise, les attributions définies à l'article 2 sont dévolues aux délégués du personnel.

L'article 4 stipule que dès lors que des logements locatifs sociaux ont été financés avec le 1 % logement, la remise en état de ces logements doit obligatoirement être financée avec des fonds provenant de la contribution de 1 %.

Nous vous demandons en conséquence, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article L. 313-1 du Code de la construction et de l'habitation est modifié comme suit :

« Les employeurs occupant au minimum dix salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, doivent consacrer au financement d'acquisition et d'aménagement de terrains destinés exclusivement à la construction de logements sociaux, de construction de logements aidés ou bénéficiant de prêts conventionnés dans une limite fixée par décret, d'acquisition, d'aménagement ou de remise en état de logements anciens des sommes représentant 1 % au moins du montant entendu au sens de l'article 231 du Code général des impôts précité, des salaires payés par eux au cours de l'exercice écoulé. Ces dispositions sont applicables aux établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial, ainsi qu'aux organismes de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics ayant le même caractère.

« Les employeurs qui, au moyen de leurs ressources propres, à l'exclusion d'indemnités de dommages de guerre, ont investi au cours d'un exercice, postérieurement à l'exercice 1948, une somme supérieure à celle prévue à l'alinéa précédent peuvent reporter l'excédent sur les exercices postérieurs au 1^{er} septembre 1953.

« Une fraction de la somme à investir doit, dans la limite d'un dixième, être réservée par priorité aux logements des travailleurs immigrés et de leurs familles.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 2.

I. — Le deuxième alinéa de l'article L. 432-1 du Code du travail, relatif à la consultation du comité d'entreprise sur l'affectation de la contribution de 1 % sur les salaires à l'effort de construction, est abrogé et remplacé par un article L. 432-6 nouveau.

II. — Il est créé un article L. 432-6 dans le Code du travail, ainsi rédigé :

« Le comité d'entreprise ou le comité d'établissement décide de l'affectation et du mode d'investissement réalisé avec la contribution de 1 % sur les salaires à l'effort de construction. Il décide des versements aux organismes habilités à la collecte de cette contribution. Il désigne les représentants de l'entreprise à l'assemblée générale desdits organismes.

« Il contrôle l'utilisation de cette contribution. »

Art. 3.

En l'absence de comité d'entreprise, les délégués du personnel exercent les fonctions dévolues au comité d'entreprise par le paragraphe II de l'article 2 de la présente loi.

Art. 4.

Dès lors que des logements locatifs sociaux qui ont été financés pour tout ou partie avec la contribution de 1 % sur les salaires à l'effort de construction sont soumis à une procédure de remise en état, la participation financière de la construction de 1 % est de droit. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.