

SÉNAT

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1987

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE APRES DECLARATION D'URGENCE, **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.**

Par M. José BALARELLO

Sénateur

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Georges Benedetti, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Louis Boyer, Louis Brivès, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Loisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Jean-Luc Mélenchon, André Méric, Mme Héléne Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodu, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) 1025, 1097 et TA 211

Sénat : 185 et 188 (1987-1988)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Introduction	5
I - LE 1 % LOGEMENT : UNE HISTOIRE QUI EXPLIQUE L'AUTONOMIE DU DISPOSITIF	6
A - Historiquement un système largement volontaire légalisé en 1953 et qui fait l'objet de tentatives d'annexion de la part des pouvoirs publics	6
1°) Le 1 % logement constitue historiquement le prolongement d'initiatives privées	6
2°) L'extension du dispositif et l'intervention de l'Etat .	7
a) Plusieurs étapes ont été nécessaires pour donner à l'institution du 1 % patronal une meilleure efficacité sociale	7
b) Les tentatives d'annexion de la part des pouvoirs publics	9
B - Aujourd'hui, une structure de gestion complexe dont les modes d'intervention sont peut-être trop diversifiés	10
1°) Des structures complexes pour gérer le 1 % logement	10
a) La diversité des modes de versement	10
b) Cette diversité a favorisé la multiplication des organismes collecteurs	11
c) Les organismes se sont organisés dans des structures fédératives ou de contrôle	13
2°) Des organismes collecteurs dont les modes d'intervention se sont sans doute trop diversifiés	14
C - L'importance financière du mécanisme du 1 % logement justifie la préservation du dispositif	15
1°) La place importante du mécanisme du 1 % au sein de l'ensemble des financements	15
2°) Composition financière du 1 % et emplois immobiliers	16
a) Structure des ressources disponibles	16
b) Analyse des emplois immobiliers	18
c) Les activités financées au titre du 0,1 %	21

	<u>Pages</u>
II - LES SOLUTIONS PROPOSEES POUR AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DU 1 %	22
A - Le constat - Une gestion à améliorer pour une meilleure efficacité sociale	22
1°) Un dispositif dont bénéficient peu les entreprises ..	22
2°) La gestion des "fonds libres du 1 %" ne répond pas à la meilleure efficacité sociale	23
B - La réponse du projet de loi : améliorer la gestion des CIL tout en allégeant les charges des entreprises	24
1°) L'allègement du taux de la participation permis par des économies de gestion	24
2°) Développer la responsabilité des partenaires sociaux	25
C - Les propositions de la commission des Affaires sociales	26
1°) L'évolution du taux de la participation des employeurs	26
2°) Préciser les règles d'utilisation des fonds collectés au titre du 1 % logement	27
3°) Préciser la composition et les attributions de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction	30
Conclusion	31
Examen des articles	32
Article premier - article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation - Modification du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction	32
Article premier bis (nouveau) - article L. 313-2-1 du code de la construction et de l'habitation	35
Article 2 - article L. 313-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation - Création de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction	36
a) article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation - Rèle et pouvoirs de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction	36
b) article L. 313-7-1 du code de la construction et de l'habitation - Application à tous les CIL des dispositions relatives aux personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique	39

	<u>Pages</u>
c) article L. 313 8 du code de la construction et de l'habitation - Compétences de l'agence sur les fonds consacrés au logement des immigrés	40
d) article L. 313 9 du code de la construction et de l'habitation - Fonds de garantie	41
e) article L. 313-10 du code de la construction et de l'habitation - Composition du conseil d'administration de l'agence nationale	42
f) article L. 313-11 du code de la construction et de l'habitation - Fonctionnement de l'agence nationale et mode de financement	43
g) article L. 313-12 du code de la construction et de l'habitation - Pouvoirs de contrôle de l'agence nationale sur les organismes collecteurs	43
h) article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation	44
i) article L. 313-14 du code de la construction et de l'habitation - Interdictions applicables aux administrateurs de CIL	45
j) article L. 313-15 du code de la construction et de l'habitation - Conditions d'applications du chapitre III du titre Premier du Livre III du code de la construction et de l'habitation	46
Article 3 (nouveau) - Date d'entrée en vigueur de l'article 2	47
Amendements adoptés par la commission des Affaires sociales .	48

Mesdames, Messieurs,

En soumettant à votre examen ce projet de loi, le gouvernement tente de résoudre les graves difficultés de fonctionnement que rencontrent les organismes collecteurs du 1 % logement.

Il s'agit en effet de reformer une institution dont les mécanismes "n'ont pas évolué à la mesure de la croissance financière du système et ont prouvé leurs inadaptations et leurs dysfonctionnements ..."

Institution dont il convient au préalable de noter l'originalité. En effet le principe d'une contribution -autrefois volontaire- des employeurs à l'effort de construction ne se retrouve chez aucun de nos partenaires économiques, à l'exception de l'Italie. Dans ce pays une contribution égale à 1,5% de la masse salariale payée pour partie par les employeurs (1 % de la masse salariale) et pour partie par les salariés (0,5 % de la masse salariale) est affectée à l'effort de construction.

Dans l'hypothèse du marché unique européen en 1992, ceci constitue donc une charge supplémentaire pour nos entreprises françaises.

Mais par ailleurs force est de reconnaître l'importance en termes financiers de ce dispositif, ce qui justifie que l'on cherche aujourd'hui à en améliorer le dispositif.

Le gouvernement a donc demandé en mars 1987 à Monsieur Mercadal, ancien directeur de la construction, de mener des négociations avec les partenaires sociaux et les organismes gérant le 1 % logement, pour trouver des solutions aux différents problèmes posés par ce mécanisme ; à savoir la mauvaise utilisation des fonds, l'existence des fonds libres dont l'utilisation est mal connue, et l'insuffisante participation ou intégration des partenaires sociaux dans la gestion du dispositif.

Le projet de loi qui vous est proposé constitue l'un des éléments de réponse proposés par la mission Mercadal, mais il devra être assorti de mesures complémentaires pour prendre toute son efficacité.

*

**

I - LE 1 % LOGEMENT : UNE HISTOIRE QUI EXPLIQUE L'AUTONOMIE DU DISPOSITIF

Avant d'analyser et de présenter l'économie du dispositif actuel qui gère la participation des employeurs à l'effort de construction, il est intéressant d'en faire l'historique, car ceci permet de comprendre les principales caractéristiques du système. Le caractère très largement volontaire de la démarche initiale a favorisé l'autonomie du dispositif même après que cette démarche ait été légalisée. D'où parfois les abus et à l'inverse les tentations de la puissance publique de prendre le contrôle du 1 % logement.

A - Historiquement un système largement volontaire légalisé en 1953 et qui fait l'objet de tentatives d'annexion de la part des pouvoirs publics.

1°) Le 1 % logement constitue historiquement le prolongement d'initiatives privées

L'objet de ce document n'est pas de se livrer à une étude historique sur le rôle des employeurs en matière de logement, à travers les civilisations -mais on peut simplement indiquer que ce rôle a toujours existé. La tradition voulait que les travailleurs fussent logés aux frais de leurs employeurs et bien souvent sur les lieux même de leur travail. Ceci était d'autant plus répandu que l'économie était largement agricole.

Le XIXe siècle, avec la révolution industrielle, et les migrations de population vers les zones urbaines, a créé de graves problèmes de logement et certains industriels ont alors pris des mesures spécifiques pour le logement de leurs ouvriers. Les exemples qui suivent illustrent les efforts entrepris :

- Le premier exemple de grand ensemble utilitaire dans la région parisienne date de la fin du XIXe siècle et fut réalisé par l'industriel minier à Noisiel. La cité comprenant deux cents logements était contiguë à la chocolaterie.

- Les industriels de Mulhouse sont à l'origine d'un mouvement d'intérêt général de plus grande ampleur. Ils créent en 1853 la Société mulhousienne des cités ouvrières, ancêtre des organismes constructeurs de logements sociaux. En 1923, 1 341 maisons avaient été construites pour la vente ou la location.

- En 1939, la SNCF disposait de 65 000 logements pour ses agents. Les Charbonnages de France, EDF et la société Michelin développaient également une politique de construction de logements pour leurs salariés.

Après la seconde guerre mondiale et devant l'importance des destructions, le problème du logement se posait en termes accrus. Le syndicat patronal de l'industrie textile de Roubaix-Tourcoing créa une commission du logement présidée par M. Albert Prouvost. En 1943, cette commission devenait le comité interprofessionnel du logement de Roubaix-Tourcoing. Il regroupait de nombreuses entreprises et fixa à 1 % du montant des salaires la cotisation servant au financement des logements. D'autres comités analogues furent mis en place, comme à Belfort-Montbéliard en 1946, à Reims en 1947 et en région parisienne en 1949. Ce dernier a contribué à la constitution de l'Office central interprofessionnel du logement qui est aujourd'hui l'un des organismes collecteurs les plus importants.

Mais les versements réguliers effectués par certains employeurs n'avaient qu'un caractère de contribution volontaire et ne suffisaient pas à résoudre les problèmes de logement. La loi portant redressement économique et financier du 11 juillet 1953 et le décret n° 53-701 du 9 août 1953, rendent obligatoire la participation des employeurs à l'effort de construction, mais les modalités d'application de cette obligation restaient extrêmement souples. Les comités interprofessionnels devaient intervenir sous forme de financement complémentaire dont le caractère social était affirmé. Mais la réglementation n'était pas homogène et les employeurs pouvaient très largement réaliser directement leurs travaux de construction.

A partir de 1963 vont se succéder des réformes qui traduisent à la fois le souci d'une meilleure organisation et la tentation pour les pouvoirs publics d'annexer le 1 % logement.

2°) L'extension du dispositif et l'intervention de l'Etat

a) Plusieurs étapes ont été nécessaires pour donner à l'institution du 1 % patronal une meilleure efficacité sociale.

- La loi n° 63-613 du 28 juin 1963 et les décrets du 7 novembre 1966 arrêtent une réforme qui comporte trois volets essentiels. L'obligation d'investir est étendue aux employeurs de toutes catégories employant plus de neuf salariés à l'exclusion de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises agricoles. Elle conforte la nature spécifique de la contribution des employeurs, qui ne constitue en aucun cas un prélèvement fiscal. Elle restreint les possibilités d'emplois directs en renforçant le rôle des CIL (comités interprofessionnels du logement) et elle précise le caractère social des interventions au titre du 1 % ; seuls les logements "aidés" pourront en bénéficier.

Le décret du 30 décembre 1971 complète le dispositif en rendant quasi-impossible la construction directe par les employeurs. Les apports aux sociétés de construction sont très nettement définis et réservés au seul secteur locatif.

- L'article 52 de la loi de finances pour 1975 reprend et donne valeur législative au contenu de la circulaire du 25 octobre 1973 en matière d'utilisation du "1 % logement" dans l'habitat ancien. Par ce texte, l'ensemble du logement social peut désormais bénéficier de cette ressource puisque la participation des employeurs peut non seulement être investie dans la construction de logements, mais également dans l'acquisition et l'aménagement de terrains destinés à la construction de logements sociaux ainsi que dans l'acquisition, l'aménagement ou la remise en état de logements anciens.

Le caractère social de la participation est encore accentué par la création d'une réserve spécifique au sein du 1 % devant être en priorité affectée au logement des travailleurs immigrés. Cette réserve représente 0,1 % de l'ensemble.

Parallèlement à ces réformes portant sur l'utilisation de la participation, des mesures renforcent également le caractère social de sa gestion. L'article 21 du décret du 27 décembre 1975 rend obligatoire la participation des salariés à la gestion des CIL en prévoyant la présence de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés au sein des conseils d'administration. De plus, la loi du 31 mai 1976 prévoit que le comité d'entreprise est consulté sur la gestion du 1 % au niveau de l'entreprise.

b) Les tentatives d'annexion de la part des pouvoirs publics

Au-delà de ces strictes mesures d'organisation en vue de donner au dispositif une meilleure efficacité sociale, les pouvoirs publics ont été tentés d'annexer plus ou moins le système.

Ils ont tout d'abord pesé à plusieurs reprises sur le taux de la participation, en amputant cette dernière pour financer d'autres priorités. La loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 "relative à l'allocation logement" crée le FNAL (Fonds National d'Aide au Logement) et prévoit notamment dans son financement le produit d'une cotisation à la charge des employeurs et représentant 0,1 % de la masse salariale. En contrepartie, la contribution des employeurs à l'effort de construction est ramenée à 0,9 %.

En 1975, le taux est à nouveau fixé à 1 % mais la loi de finances pour 1978 abaisse à nouveau le taux de la participation à 0,9 % pour compenser la majoration de 0,1 point du taux de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue. On peut rappeler que le Sénat s'étant opposé à un tel mécanisme, le compromis rendait le système transitoire pour les années 1978 et 1979, mais cette mesure fut prorogée deux fois avant d'acquiescer un caractère définitif dans la loi de finances pour 1983.

Enfin, une nouvelle diminution de la participation des employeurs est décidée, sans concertation préalable avec les partenaires sociaux "co-gérants" du 1 %, dans la loi de finances pour 1986. La participation ne représente plus que 0,77 % de la masse salariale, en contrepartie d'une majoration de la contribution des employeurs au financement du FNAL (Fonds National d'Aide au Logement). Ceci devait aider au financement de l'APL et permettait la création d'une aide spécifique au logement pour les chômeurs en fin de droits. Le montant du transfert des aides à la pierre vers les aides à la personne était estimé à 1 300 millions de francs.

Au-delà de ces "détournements de fonds" décidés bien souvent sans concertation préalable avec les partenaires sociaux, les pouvoirs publics sont largement intervenus pour que l'utilisation des fonds collectés au titre du 1 % s'aligne sur la politique sociale du gouvernement et parfois même y supplée, comme en témoignent les amputations au bénéfice du FNAL.

De plus, le décret du 5 mars 1980 prévoit que des conventions peuvent être conclues entre l'Etat et les organismes collecteurs pour

définir les modalités d'affectation des sommes collectées au titre du "1 % logement" afin de répondre au mieux aux orientations sociales de la politique du logement.

Au travers de cet historique, on constate que l'origine conventionnelle du dispositif en a profondément marqué les structures mêmes. Ceci explique sa très grande complexité actuelle, ainsi que la diversité des formes d'utilisation du 1 % logement.

B - Aujourd'hui une structure de gestion complexe dont les modes d'intervention sont peut-être trop diversifiés

1°) Des structures complexes pour gérer le 1 % logement

La présentation de l'ensemble des organismes qui interviennent à des titres divers et plus ou moins directs est d'une grande complexité. Les raisons en sont, pour une large part, historiques puisque les employeurs ont conservé une très grande liberté dans l'affectation de leur participation à l'effort de construction, même après que leur contribution eut perdu son caractère volontaire. Même si les différentes réformes, qui ont été rappelées ci-dessus, ont peu à peu sélectionné et restreint les différents modes d'intervention, il n'en demeure pas moins que la diversité des formes de versements a favorisé la multiplication des organismes et des structures gérant plus ou moins exclusivement du "1 % logement".

a) La diversité des modes de versement

Les employeurs, pour se libérer de l'obligation instituée par l'article L 313-1 du code de la construction et de l'habitation, ont le choix entre trois moyens d'intervention définis par l'article R 313-9 du code de la construction et de l'habitation.

A titre résiduel et quasiment exceptionnel, ils peuvent investir directement dans des constructions de logements sociaux ou des programmes d'aménagement ou d'amélioration de logements existants. Ce mode d'utilisation doit être autorisé par le représentant de l'Etat dans le département et seulement si les autres formes de participation ne peuvent répondre aux besoins des salariés.

L'employeur peut consentir directement des prêts à ses salariés pour la construction de leur logement.

Enfin, il peut s'acquitter de son obligation par des versements à des organismes collecteurs, qui sont de trois types particuliers :

. aux comités interprofessionnels du logement (CIL), qui sont des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel et qui ont vocation exclusive à gérer le 1 % logement

. à des organismes ayant pour objet la construction, l'aménagement, la remise en état et la gestion de logements sociaux, c'est-à-dire l'ensemble des organismes d'HLM et des sociétés d'économie mixte de construction

. à des organismes dotés d'un statut leur permettant de concourir au financement ou à la rénovation de logements sociaux. Ce sont les chambres de commerce et d'industrie, du Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants, des sociétés anonymes de crédit immobilier et des caisses d'allocations familiales.

Les versements des entreprises à ces différentes catégories d'organismes peuvent se faire sous trois formes définies à l'article R 313-23 : soit à titre de prêts sans intérêt, soit à titre de subventions, soit en vue d'être affectés à la souscription de parts ou d'actions de sociétés HLM ou immobilières spécialisées dans le logement social.

Il convient d'indiquer que le versement de la réserve spéciale affectée en priorité au logement des immigrés doit se faire obligatoirement auprès d'un organisme collecteur.

b) Cette diversité a favorisé la multiplication des organismes collecteurs

Dans le cadre de ce projet de loi, on ne s'intéressera qu'à la présentation des seuls CIL (comités interprofessionnels du logement) qui aujourd'hui assurent l'essentiel de cette collecte. En 1985, les sommes versées par les entreprises aux CIL/CCI ont représenté 95,3 % de la collecte totale.

Au premier échelon du dispositif, se trouvent donc quelque 297 CIL -CCI-SIN- qui sont des associations de la loi de 1901. Ces

organismes doivent être agréés par arrêté ministériel, après avis du comité national de la participation des employeurs.

Le quart des CIL et 21 % des collecteurs interprofessionnels sont situés en Ile de France. Par ordre décroissant les régions les plus importantes en nombre de collecteurs sont, après l'Ile de France, Rhône-Alpes, Nord et Midi-Pyrénées.

La déclaration paritaire (CNPF - CFTD - CFTC - CGC - CGT-FO) du 16 mai 1983 en vue de favoriser une association plus étroite des salariés au fonctionnement du 1 % logement, a notamment rappelé quelques règles concernant le fonctionnement des CIL. Le nombre des membres des conseils d'administration devrait être limité à 15 dont 5 membres de droit désignés par le CNPF et 5 membres de droit désignés par les organisations syndicales. Les organismes collecteurs devraient créer un comité financier présidé par le président de l'organisme collecteur. De plus, les parties signataires avaient pris l'engagement de faire respecter le principe de la régionalisation quant à l'utilisation des fonds collectés. Mais cet engagement n'a pas été suivi d'effet.

Pour ce qui est de leur contrôle, l'article R 313-21 précise qu'il est exercé par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la construction, au même titre que pour les organismes d'HLM. Ils doivent rendre compte annuellement au directeur départemental de l'équipement de l'importance des sommes collectées et de leur utilisation.

De plus, l'octroi de l'agrément à un organisme collecteur suppose le respect d'un certain nombre de règles. Le CIL doit collecter auprès d'au minimum 100 employeurs assujettis (30 s'il s'agit en majorité de syndicats professionnels). Il doit avoir collecté à la fin de chaque exercice une somme minimale au titre du 1 % logement. Ce minimum est fixé par arrêté ministériel et s'élève à 10 millions de francs pour les organismes collecteurs implantés à Paris et en région parisienne et à 6 millions de francs pour les organismes collecteurs de province. Les seuils minimaux n'empêchent pas la coexistence d'organismes collecteurs aux tailles très diverses. Aux deux extrêmes, se posent des problèmes de rentabilité économique ou au contraire de bonne connaissance des besoins et de la politique à mener pour y répondre.

Pour être tout à fait exhaustif à propos des CIL, il convient de noter que ces associations contrôlent un très grand nombre de sociétés filiales. Ces dernières ont parfois peu de rapports avec le rôle initial des organismes collecteurs. De plus l'articulation organismes

collecteurs-sociétés filiales, entraîne parfois une confusion au niveau des administrateurs et des comptes et la prise de risques financiers inconsiderés.

c) Les organismes se sont organisés dans des structures fédératives ou de contrôle

Au-dessus de ce premier échelon, ont été créées des structures fédératives et de contrôle qui relèvent également du statut des associations loi de 1901 et sont au nombre de trois :

- L'UNIL (Union nationale interprofessionnelle du logement) créée en 1968 et qui fédère les CIL

- L'AFICIL (Association financière interrégionale des comités interprofessionnels du logement) créée en 1973. En sont membres de droit l'UNIL ainsi que les unions régionales de CIL reconnues par l'UNIL, le CNPF et les confédérations de salariés représentatives au plan national. Les collecteurs peuvent également y adhérer individuellement et leur demande doit être agréée par le conseil d'administration. L'objet de cette association est d'utiliser des fonds provenant de la participation des employeurs pour faciliter toutes opérations relatives au logement des travailleurs migrants.

- L'ACCIL (Association pour l'assistance et le contrôle des CIL) est un organisme technique professionnel créé en février 1973 à l'initiative des CIL. Il intervient au titre du contrôle des CIL et sans préjudice des pouvoirs dévolus à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de la construction. Une centaine de CIL adhèrent à l'ACCIL dont le conseil d'administration est composé de 5 membres de droit désignés par l'UNIL et 9 membres élus représentant les CIL. Le ministre chargé du logement désigne un commissaire du Gouvernement et approuve par arrêté la désignation du Président et la nomination du directeur.

L'ACCIL peut mener des tâches d'assistance, de contrôle, d'administration et de suivi des plans de redressement. La saisine peut émaner soit de la profession, soit des pouvoirs publics, mais depuis 1986 les pouvoirs publics se réservent l'exclusivité de la mise en oeuvre des contrôles. En juin 1987, le bilan d'activité de l'ACCIL faisait état de 84 contrôles effectués à l'initiative des pouvoirs publics et 30 contrôles faits à l'initiative de l'ACCIL ou de la profession. Elle a de plus, suivi 10 plans de redressement et 18 missions d'administration. A la suite des contrôles effectués, l'administration a prononcé 18 interdictions de

collecte. Par ailleurs, l'ACCIL a mené 200 missions d'assistances diverses (problèmes informatiques ; comptabilités; questions fiscales).

2°) Des organismes collecteurs dont les modes d'intervention se sont sans doute trop diversifiés

La très grande diversité des organismes ainsi que l'existence d'un réseau de filiales parfois très important ont favorisé de multiples interventions des organismes collecteurs d'autant plus que les textes réglementaires par les raisons historiques exposées plus haut n'ont pas prévu un cadre d'intervention très strict.

Pour ce qui concerne les seuls CIL, l'article R. 313-31 du code de la construction et de l'habitation dresse la liste des différents emplois des fonds provenant du 1 %. Le texte ne comporte pas moins de treize paragraphes et si certains des emplois prévus traduisent très directement l'objectif initial des CIL, d'autres en sont peut-être plus éloignés.

Les CIL peuvent tout d'abord consentir des prêts à des personnes physiques en vue de faciliter l'acquisition d'un terrain en vue de la construction d'un logement, la construction du logement lui-même, ou encore l'aménagement et la rénovation d'un logement existant leur appartenant.

Les organismes collecteurs peuvent également souscrire des titres de sociétés immobilières gérant des logements locatifs sociaux ou ayant pour objet la construction ou l'acquisition de logements existants destinés à la vente ou à la location, ou encore souscrire des titres de sociétés civiles immobilières locatives. Il convient de souligner que pour les deux dernières catégories d'emplois envisagées, il n'est plus fait mention de logements sociaux.

Des règles précises sont prévues quant au capital minimum que les CIL doivent détenir dans ces sociétés : 95 % du capital des sociétés gérant des immeubles sociaux dont elles ne sont pas propriétaires et 50 % du capital des sociétés dont l'objet est l'acquisition de logements en vue de la vente ou de la location.

Les CIL, en fait de prise de participation peuvent également accorder des prêts à ces sociétés civiles immobilières locatives.

Ils peuvent également consentir des prêts à des personnes physiques pour la rénovation d'immeubles existants affectés à la location.

Sont également autorisées les participations au financement d'annexes sociales à des ensembles immobiliers ainsi que de leurs équipements, dans la limite de 3 % des sommes recueillies.

Enfin, on peut également citer les versements à d'autres organismes collecteurs sous forme de prêts ou de subventions et des participations au financement de logements spécifiques pour les handicapés.

Après cette présentation des structures gérant le 1 % logement, de leur organisation interne ainsi que de leurs moyens d'intervention, il convient pour être exhaustif de présenter et d'analyser le poids financier des interventions des organismes collecteurs au titre du 1 % logement.

C - L'importance financière du mécanisme du 1 % logement justifie la préservation du dispositif

1°) La place importante du mécanisme du 1 % au sein de l'ensemble des financements

Les comptes financiers du logement établis par la Banque de France montrent qu'en 1986 le financement du logement s'est traduit par environ 253 milliards de prêts nouveaux en distribution. 83 milliards de francs ont été distribués dans le secteur aidé et 170 milliards de francs pour le secteur libre.

Sur ce total, environ 14,6 milliards de francs résultent du mécanisme du 1 % logement soit environ 5,78 % de la masse des prêts.

Si son importance n'est pas flagrante pour ce qui concerne l'acquisition de logements anciens - 1,51 % des sommes concernées soit 1,17 milliard de francs, il constitue un apport essentiel pour l'acquisition de logements neufs (8,1 % du total des prêts avec 10,9 milliards de francs) et pour le financement de travaux d'amélioration et de gros entretien (6,31 % de l'ensemble avec 2,49 milliards de francs de concours).

Par comparaison, on peut rappeler que dans le projet de loi de finances pour 1988, les dotations pour les aides à la pierre s'élèvent à 16,89 milliards de francs en crédits de paiements, soit une diminution de 31,3 % par rapport. Cette forte diminution s'explique par des reports de crédits prévus de 1987 sur 1988) par la rebudgétisation du Fonds de garantie et de réserve des Caisses d'Epargne et par la diminution des autorisations de programme en PLA et PAP permise par la baisse des taux d'intérêt et du taux de la subvention PLA.

Sur les trois dernières années connues 1984-1985-1986, la part du "1 % logement" demeure stable (5,9 % en 1984 et 1985 et 5,8 % en 1986). L'accroissement en volume de 1986 sur 1985 est de 9 %.

L'ensemble des financements publics et parapublics est en progression de 11 % de 1985 à 1986, mais sa part relative se réduit de 39,4 % à 38,6 % pour représenter 97,7 milliards de francs en 1986.

Les prêts du secteur bancaire et des assurances poursuivent leur croissance avec 15,4 % d'augmentation et représentent 141 milliards de francs en 1986.

Depuis la légalisation de ce dispositif, on peut indiquer que le mécanisme du 1 % a contribué au logement de plus de 5 millions de familles et participé depuis quelques années au financement de la construction ou de l'amélioration de quelques 250.000 logements par an.

Au-delà de cette présentation globale, il est intéressant d'étudier la composition financière du 1 % et son emploi dans les différents secteurs de la construction.

2°) Composition financière du 1 % et emplois immobiliers

a) Structure des ressources disponibles

Une première distinction est à établir au sein même de la participation annuelle des employeurs à l'effort de construction, entre les investissements directs en prêts d'entreprise aux salariés et les versements aux organismes collecteurs.

En 1985, environ 1,07 milliard de francs a été versé sous forme de prêts d'entreprises aux salariés et 8,27 milliards de francs ont été versés aux organismes collecteurs, dont 7,89 milliards de francs aux collecteurs interprofessionnels, 360 millions de francs aux collecteurs constructeurs et 27 millions de francs aux C.A.F. (Caisses d'Allocations Familiales).

Le tableau suivant ventile les versements des entreprises aux organismes collecteurs par types d'organismes, catégories de fonds, forme de versement et localisation.

Versements des entreprises aux différents types d'organismes collecteurs

(en millions de francs)

	PROVINCE	ILE DE FRANCE	TOTAL FRANCE
COLLECTEURS INTERPROFESSIONNELS			
0,8 % { Prêts.....	635	872	1.469
{ Subventions.....	1.533	2.673	5.308
{ Souscriptions de titres.....	6	166	112
{ S/total.....	<u>3.177</u>	<u>3.821</u>	<u>6.997</u>
0,1 % (subventions).....	<u>403</u>	<u>698</u>	<u>£71</u>
TOTAL 0,9 %.....	<u>3.580</u>	<u>4.309</u>	<u>7.889</u>
COLLECTEURS TECHNICIENS DE LA CONSTRUCTION			
0,8 % { Prêts.....	29	4	33
{ Subventions.....	224	62	286
{ Souscriptions de titres.....	4	0	4
{ S/total.....	<u>257</u>	<u>66</u>	<u>323</u>
0,1 % (subventions).....	<u>33</u>	<u>4</u>	<u>37</u>
Total 0,9 %.....	<u>290</u>	<u>70</u>	<u>360</u>
Divers (CAF).....	<u>1</u>	<u>26</u>	<u>27</u>
ENSEMBLE DES COLLECTEURS			
0,8 % { Prêts.....	665	856	1.521
{ %.....	19,4 %	22,0 %	20,8 %
{ Subventions.....	2.760	2.948	5.708
{ %.....	80,3 %	75,3 %	77,6 %
{ Souscriptions de titres.....	10	106	116
{ %.....	0,3 %	2,7 %	1,6 %
{ S/total.....	<u>3.435</u>	<u>3.910</u>	<u>7.345</u>
{ %.....	100 %	100 %	100 %
0,1 % (subventions).....	<u>436</u>	<u>495</u>	<u>931</u>
TOTAL 0,9 %.....	<u>3.871</u>	<u>4.405</u>	<u>8.276</u>

Si on examine maintenant la situation financière de l'ensemble des collecteurs, on constate qu'ils gèrent près de 85 % de la

participation des entreprises à laquelle s'ajoute en des termes à peu près identiques les retours des prêts accordés au titre des années antérieures. Il faut même noter que cette seconde masse financière croît à l'intérieur de l'ensemble.

Les ressources utilisables représentaient au total 14,34 milliards de francs en 1986, et se composaient pour 7,3 milliards de la participation des entreprises et pour 7 milliards de francs environ d'apports en cours d'exercice c'est-à-dire principalement des remboursements de prêts. En 1986, ce mécanisme du "retour" représentait 49 % du total des ressources utilisables.

b) Analyse des emplois immobiliers

L'analyse des emplois immobiliers en terme global montre pour 1986, que sur un total de ressources évalué à 13,95 milliards de francs, 38,6 % ont été versés sous forme de prêts directs aux salariés et 61,4 % sous forme de versements aux organismes. 73,1 % ont été investis dans la construction neuve et 26,9 % dans l'acquisition - amélioration et les travaux sans acquisition.

Le tableau suivant résume ces chiffres pour 1984, 1985 et 1986.

Evolution des emplois immobiliers en 1984-1985-1986

		1984	1985	1986
Prêts à salariés	Ancien	1431	1779	1950
	Neuf	3416	3538	3430
Versements à organismes constructeurs	Ancien	1287	1371	1801
	Neuf	6234	6777	6773
	TOTAL	12.368	13.465	13.954

(millions de francs)

Sur 1985-1986, la part des investissements dans l'ancien a augmenté de 19 % soit + 9,6 % pour les prêts aux salariés et + 31,4 % pour les versements aux organismes.

Le total des investissements dans la construction neuve a diminué de 1,1 %. Si la part des versements aux organismes constructeurs est restée stable, en revanche le volume des prêts aux particuliers a diminué de 3 %.

- Les versements à organismes

En ce qui concerne les versements à organismes constructeurs qui s'élèvent en 1986 à 8,4 milliards de francs, soit une augmentation de 3,9 % par rapport à 1985, il y a lieu de distinguer entre les financements à long terme ou définitifs et les préfinancements. Les financements définitifs recouvrent les prêts à long terme, les subventions et souscriptions de titres. Ils s'élèvent en 1986 à 4,7 milliards de francs. Les pré-financements qui sont constitués de prêts à court terme (moins d'un an) consentis à des taux nettement inférieurs à ceux du marché ou ceux du secteur aidé, représentent en 1986 3,6 milliards de francs soit 43,6 % de l'ensemble des versements aux organismes constructeurs. Pour près des 3/4, ces préfinancements sont investis dans la région Ile de France. Ce type d'intervention au titre du 1 % logement est très important de par la souplesse de sa mise en oeuvre et des économies qu'il permet de réaliser sur le coût de l'opération.

Le tableau suivant retrace pour 1986 la répartition des versements par types de constructeur.

Répartition des versements à constructeurs pour l'année 1986

	Constructeurs collecteurs				Autres constructeurs				TOTAL GENERAL
	O.P.H.L.M.	S.A. H.L.M.	Coop H.L.M. S.E.M. divers.	Total H.L.M. S.E.M.	Soc Filiales	Soc sous contrôle	Divers	Total autres constructeurs	
Ile de France	934	2.297	552	3.243	1.840	432	166	2.438	5.681
Province	634	1.112	287	2.033	393	139	154	686	2.719
TOTAL	1.028	3.409	839	5.276	2.233	571	320	3.124	8.400

(millions de francs)

Sur le total des versements à organismes constructeurs -soit 8,4 milliards de francs en 1986-, 5,2 milliards sont versés à des organismes constructeurs (HLM, SEM) soit 62 % de l'ensemble des versements et 5,6 milliards de francs sont versés à des constructeurs installés en Ile de France soit 66,6 % du total.

Enfin, on peut indiquer que 83 % des versements à constructeurs sont affectés à la construction neuve contre 17 % à la rénovation dans l'ancien. Le total des versements à constructeurs dans l'habitat ancien s'élève à 1,8 milliard en 1986 et 75 % de ces versements ont été faits au profit des organismes d'HLM et des SEM (Sociétés d'économie mixtes).

- Les prêts à salariés

En ce qui concerne les prêts à salariés en 1986, 5,38 milliards de francs ont été attribués au titre du 1 %, soit une augmentation de + 1,2 % par rapport à 1985. Le nombre de prêts était de 176 140 en diminution par rapport à 1985 à cause du secteur accession neuf, et le montant moyen d'un prêt était de 30 490 francs, soit 32 250 francs pour un prêt distribué par les collecteurs d'Ile de France et 29 060 francs pour un prêt distribué en province.

Le schéma suivant montre la répartition des prêts à salariés par secteur.

**Répartition des prêts à salariés selon les secteurs
de 1984 à 1986
(millions de francs)**

Secteurs	1984	1985	1986
Neuf	3 416	3 538	3 430
Acquisition amélioration	704	965	1 068
Amélioration	727	814	882
TOTAL	4 847	5 317	5 380

Enfin, le tableau ci-dessous retrace l'évolution du montant moyen des prêts depuis 1984 et selon les secteurs.

Montant moyen des prêts

	1984	1985	1986	1985/1986
Neuf	28 706	32 260	34 080	+ 5,6 %
Acquisition - Amélioration	28 730	31 380	32 710	+ 4,2 %
Amélioration	18 152	19 220	20 420	+ 6,2 %

c) Les activités financées au titre du 0,1 %

Pour achever la présentation du bilan financier du "1 % logement" on peut présenter les actions menées en faveur des travailleurs immigrés par le biais de la réserve spéciale dite du 0,1 %.

L'ensemble des actions menées au titre du 0,1 % mobilise 997 millions de francs dont seulement 112 millions sont attribués en prêts à salariés. Ceci a permis d'attribuer 3 129 prêts pour un montant moyen de 35 800 F, 62,5 % de ces prêts finançant des opérations d'acquisition dans le neuf. La part des prêts à salariés est donc faible au sein de la réserve spéciale, mais on peut noter que les collecteurs y suppléent par du 0,8 % à hauteur de 50 % environ des montants pris sur le 0,1 %.

La majeure partie des ressources dégagées par la réserve du 0,1 % finance des opérations en secteur locatif, soit 247 millions de francs pour financer des foyers et 588 millions de francs en actions pour le logement des familles. La réduction du taux à 0,085 % pour l'année 1986 s'est principalement répercutée sur le financement des foyers, qui ne représentait plus en 1986 que 27,9 % des actions menées en secteur locatif, contre 33,2 % en 1985.

*

* *

II - LES SOLUTIONS PROPOSEES POUR AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DU 1 %

A - Le constat - Une gestion à améliorer pour une meilleure efficacité sociale.

La complexité des structures qui vient d'être démontrée ainsi que la très grande diversité des moyens d'interventions qui ont favorisé la multiplication des sociétés filiales ont très certainement nui à l'image de marque du dispositif et détaché celui-ci de son objectif initial, à savoir accroître l'efficacité sociale de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Après l'audition des différents partenaires sociaux gestionnaires du 1 %, des organismes collecteurs et en particulier de l'UNIL, il serait exagéré de parler de crise du 1 % logement. Avant d'essayer de présenter de manière synthétique, les principaux reproches faits à l'institution, il faut tout d'abord reconnaître les efforts faits par la profession pour s'organiser et exercer une sorte d'auto-contrôle. Le bilan d'activité de l'ACCIL présenté plus haut en témoigne. On peut également rappeler que cet auto-contrôle ne se substitue en rien au contrôle exercé tant par l'inspection générale des finances que par l'inspection générale de la construction. Tout ceci permet de redonner une plus juste place aux informations plus ou moins déguisées ou objectives sur des prétendus scandales qui secoueraient la profession...

Néanmoins, ces réserves étant faites, il est vrai que la gestion des fonds collectés au titre du 1 % par les CIL n'est pas exempte de tout reproche. En effet, les partenaires sociaux -notamment les employeurs- se sentent tenus à l'écart du dispositif et souvent peu bénéficiaires. De plus, des problèmes de coûts et de mauvais emplois de certains fonds peuvent se poser.

1°) Un dispositif dont bénéficient peu les entreprises

Le principal reproche fait par les employeurs à propos du mécanisme du 1 % est qu'ils n'en voient pas les avantages directs en terme de services rendus aux salariés en contrepartie de l'effort financier consenti. Le reproche est très certainement fondé lorsqu'il émane des entreprises de taille moyenne, dont le volume global des cotisations versées ne leur permet pas d'espérer acquérir un droit sur un logement. Le problème des réservations locatives est accentué par le mauvais fonctionnement du marché. Dans les grandes agglomérations et surtout Paris, les besoins de logement pour une entreprise sont importants, mais le coût d'une réservation locative est prohibitif. Le

principe du compte d'entreprise sur plusieurs années ne permet pas de résoudre la totalité des problèmes.

A cela s'ajoute la concurrence effrénée que se livrent les organismes collecteurs entre eux et notamment la rivalité qui oppose Paris et la province. Les collecteurs parisiens, avec des filiales implantées en province collectent plus de 60 % de la collecte générale, puisque le versement se fait au siège social de l'entreprise. Il est difficile d'apprécier si l'équilibre est reconstitué, du fait des investissements réalisés par les CIL parisiens en province. Mais le sentiment général est que les sommes collectées ne sont pas investies sur les lieux de production ayant généré le versement et où les besoins des salariés sont nombreux.

Enfin, on peut s'inquiéter de ce que les chefs d'entreprises ne soient pas assez partie prenante au sein des organismes collecteurs. Ceci témoigne sans doute de leur manque d'intérêt, ce qui est regrettable, étant donné qu'ils sont les principaux pourvoyeurs de fonds. C'est ainsi qu'aucune présidence des CIL parisiens n'est occupée par un chef d'entreprise.

2°) La gestion des "fonds libres du 1 %" ne répond pas à la meilleure efficacité sociale

Les ressources des CIL sont dans l'ensemble à affectation réglementée. La liste de ces ressources est établie par l'article R. 313-25 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit des versements effectués par les employeurs, des versements effectués par d'autres organismes collecteurs, des remboursements de prêts, du produit de la cession d'éléments d'actifs constitués à l'aide de la participation, du produit net des intérêts des prêts consentis par les CIL pour la fraction excédant 4 % et du produit financier net du placement des sommes en attente d'emploi, également pour la fraction excédant 4 %.

Tous ces fonds constituent "les fonds 1 %" au sens strict et leurs règles d'utilisation sont parfaitement définies. Elles vous ont été exposées ci-dessus.

Mais il existe également des ressources qui échappent à cette réglementation et qui sont appelées les "fonds hors 1 %". Ce sont, par déduction avec le contenu de l'article R. 313-25, les produits financiers des sommes placées avant emploi, pour la part de rémunération inférieure à 4 %, les intérêts des prêts consentis pour la même fraction, les frais de dossiers prélevés sur les emprunteurs et enfin, les produits financiers tirés du placement de ces fonds hors 1 %.

Le montant de cette ressource pour l'ensemble des collecteurs peut être estimée à 1,5 milliard de francs en 1985. Une grande part de ces fonds sert au fonctionnement des CIL mais le solde -estimé à 400 millions de francs- "sort" de la réglementation du 1 % logement et les organismes collecteurs ont toute liberté pour leur emploi. Ils développent souvent une activité annexe qui est bien éloignée de leur objectif social initial : construction de bureaux, de résidences secondaires, de parkings ou d'ensembles touristiques.

B - La réponse du projet de loi : améliorer la gestion des CIL tout en allégeant les charges des entreprises

A la lecture du projet de loi strictement entendu, on pourrait être déçu par la faiblesse du contenu qui ne propose en réalité aucune solution pour les problèmes soulevés quant à la gestion des CIL et à l'existence des fonds libres. Le décalage entre l'exposé des motifs et le contenu du projet de loi est à cet égard frappant.

En réalité beaucoup des solutions à trouver relèvent du domaine réglementaire, et en faisant un peu d'ironie, on peut même se demander si cela n'aurait pas suffi -notamment à propos des fonds libres gérés par les CIL.

Cependant, à défaut de régler immédiatement toutes les difficultés le projet de loi, par deux dispositions importantes, propose un schéma de gestion du 1 % plus conforme à sa vocation initiale, ce qui lui permet d'alléger dans le même temps les charges des entreprises.

1°) L'allègement du taux de la participation permis par des économies de gestion

Le premier objectif du projet de loi est d'assurer une mobilisation complète des fonds issus de la participation des employeurs en faveur de l'investissement dans le logement aidé. Cette mobilisation d'une partie des fonds libres permet de prévoir dès à présent une diminution des taux de la participation des employeurs, d'autant plus que la part des remboursements dans l'ensemble des ressources croît fortement.

L'article premier du projet de loi fixe donc le taux de la participation des employeurs à 0,72 % de la masse salariale dès le 1er janvier 1988.

La seconde partie du mécanisme -à savoir la réintégration d'une partie des fonds libres dans les investissements consacrés au logement (environ 400 millions de francs chaque année), est indispensable si l'on veut maintenir le volume des financements consentis par les organismes collecteurs. Aucune mesure n'est prise dans le projet de loi mais ceci relève très largement du rôle des partenaires sociaux, et sera conforté par les incitations des pouvoirs publics et pourquoi pas par des modifications des textes réglementaires.

2°) Développer la responsabilité des partenaires sociaux

Afin que les partenaires sociaux soient plus à même de veiller à la mobilisation des fonds gérés par les collecteurs, et de façon plus générale pour favoriser la transparence du dispositif et son meilleur contrôle, l'article 2 du projet de loi propose la création d'une agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

L'agence exercera des pouvoirs tenus d'une part par les pouvoirs publics pour ce qui est d'un pouvoir de réglementation interne, et de contrôle des organismes collecteurs, et d'autre part par la profession, au travers de l'ACCIL pour des actions de contrôle et de l'AFICIL pour ce qui concerne la fraction du 1 % logement réservée au logement des travailleurs immigrés.

La composition de l'agence sera quadripartite -Etat-employeurs-salariés-comités interprofessionnels du logement afin d'assurer une meilleure cohérence entre les politiques de réglementation, de contrôle et de sanction. L'agence constitue en effet le levier permettant de faire évoluer le système vers plus de clarté et de rigueur.

A cette fin, l'agence dispose d'un pouvoir d'initiative et de propositions au ministre en matière de réglementation. Elle use d'un pouvoir d'injonction auprès des organismes collecteurs en cas d'irrégularités graves commises par ces derniers. En cas de refus d'obéissance, elle peut alors saisir le ministre qui pourra soit suspendre le conseil d'administration, soit retirer l'agrément, ou encore demander la dissolution de l'association en justice.

Enfin, en ce qui concerne la gestion des fonds destinés au logement des travailleurs immigrés, l'agence établit le programme

annuel des fonds en application des orientations définies annuellement par le gouvernement.

C - Les propositions de la commission des Affaires sociales

La commission des Affaires sociales est favorable au contenu du projet de loi dans son économie générale. La mise en place d'une agence, organe de coordination et de contrôle des comités interprofessionnels du logement devrait favoriser une meilleure gestion et une utilisation des fonds collectés plus régulière et proche des objectifs fixés par les textes. Ceci devrait donc aboutir à la réaffectation d'une partie des fonds dits libres et permettre en contrepartie de diminuer le taux de la participation des entreprises à l'effort de construction.

Sans remettre en cause l'économie du projet de loi, la commission des Affaires sociales entend cependant faire un certain nombre de remarques et proposer quelques modifications qui ont pour objet d'une part de préciser la composition de l'agence, son rôle et ses pouvoirs et d'autre part de modifier certaines règles d'utilisation des fonds collectés au titre du 1 %.

1°) L'évolution du taux de la participation des employeurs

La première remarque porte sur le pari qui sous-tend l'article premier du projet de loi. En effet, cet article diminue, dès le 1er janvier 1988, le taux de la participation des employeurs à l'effort de construction, en anticipant sur les progrès attendus d'un nouveau système de contrôle qui, par les économies dégagées devrait permettre de maintenir le volume global des fonds représentant l'effort de participation des employeurs à l'effort de construction.

Mais en réalité, la réussite du pari dépend également très largement de l'évolution du taux d'inflation pour les prochaines années. Si l'on retient un taux d'inflation stabilisé à 3 % et une masse salariale dont le pouvoir d'achat est conservé, on peut établir les précisions suivantes : le volume des sommes distribuées au titre du 1 % progresserait de 1,8 % par an si le taux de la participation est de 0,77 % ; il progresserait de 0,7 % par an si le taux est abaissé à 0,72 % et la progression serait nulle si le taux de la participation est abaissé à 0,62 %.

Mais on peut établir qu'un point d'inflation supplémentaire au-delà de 3 % équivaut à une réduction de 0,05 point du taux de

collecte. Si le taux d'inflation remontait à 6 %, cela reviendrait à réduire le taux de collecte à 0,62 % et à stopper son expansion.

Ceci s'explique par la composition de la masse financière utilisée au titre du 1 %. En 1986 la collecte nouvelle annuelle ne représente que 45 % de l'ensemble, contre plus de 55 % en 1980. Les prêts distribués ayant doublé entre 1980 et 1986 du fait de l'inflation et des gains de pouvoir d'achat entre 1980 et 1986, la part des retours, c'est-à-dire des remboursements de prêts. Depuis 1983, la désinflation a largement favorisé l'auto-entretien du système. Dans dix ans, près de 66 % des prêts seront financés par des remboursements de prêts consentis dans les années 70 et 80. Si l'inflation redémarre, le "pouvoir d'achat" des remboursements de prêts sera d'autant plus diminué. La croissance du système s'arrêtera d'elle-même. Dans cette hypothèse, toute diminution volontaire du taux de collecte risque alors d'en provoquer l'effondrement. Compte tenu de l'inertie du montant des remboursements, même un relèvement brutal du taux de la participation des employeurs ne permettra pas de rétablir immédiatement le système.

Nous sommes ici placés au coeur d'une alternative. L'échéance de 1992 évoquée en introduction et les perspectives de concurrence européenne directe nous amènent à souhaiter voir peu à peu diminuer le montant de cette charge qui pèse sur les seules entreprises françaises à l'exception du cas italien.

Mais par ailleurs, la présentation financière des emplois du 1 % logement montre le rôle essentiel de cette source de financement pour l'ensemble du logement.

Il ne faut donc pas déséquilibrer le dispositif au risque de mettre en danger tout le secteur du logement social. La diminution du taux de la participation devra donc se faire par paliers en restant très attentif à l'évolution de notre taux d'inflation.

2°) Préciser les règles d'utilisation des fonds collectés au titre du 1 % logement

Il paraît souhaitable de modifier quelque peu les textes en vigueur afin de mieux préciser les règles d'utilisation des fonds collectés au titre du 1%.

Trois points pourraient être précisés et qui concernent la régionalisation des fonds, le fonds de péréquation pour les petites et

moyennes entreprises, et l'élargissement du mode d'utilisation de la réserve affectée en priorité au logement des travailleurs immigrés.

- Le fonds de péréquation pour les petites et moyennes entreprises

Le dispositif avait fait l'objet d'un amendement proposé par la commission de la production et des échanges, mais qui n'a pas été retenu en séance publique. Il s'agissait, par la création d'un fonds de péréquation au niveau national, de compléter les versements faits par les entreprises de dix à cinquante salariés, pour qu'elles puissent bénéficier d'une réservation locative.

Néanmoins, la création d'un fonds de péréquation induit des effets pervers dus à son caractère centralisateur.

C'est pourquoi il faudra que l'agence réfléchisse et fasse des propositions, pour instaurer un dispositif de péréquation peut-être au niveau régional.

Quelques chiffres simples permettent de prendre la mesure du problème.

Si l'on considère une entreprise employant quinze ouvriers en Région Parisienne, on peut admettre que la masse salariale annuelle s'élève à 1,4 million de francs, avec des salaires moyens de 8 000 F par mois. Le montant de sa participation à l'effort de construction est de 10 368 F par an.

En région parisienne le montant d'une réservation locative peut être de 250 000 F, ce qui représente environ 24 ans de cotisations pour cette entreprise. Elle est donc de fait exclue du système.

- La régionalisation de l'utilisation des fonds

La déclaration paritaire du 16 mai 1983 en vue de favoriser une association plus étroite des salariés au fonctionnement du 1 % avait notamment prévu le principe de la régionalisation pour l'utilisation des fonds. Mais cet engagement n'a jamais été suivi d'effet.

Or le déséquilibre existe au bénéfice de l'Ile de France et pour une double raison qui a déjà été indiquée plus haut. Le paiement

de la participation se fait au niveau des sièges sociaux et de plus les collecteurs de Paris ont des filiales en province qui, par leur taille et leur poids financier, concurrencent les collecteurs de province. Quelques chiffres simples peuvent illustrer ce débat.

En Ile de France se trouvent :

- 30 % des établissements concernés par le versement de la taxe et 40 % de l'ensemble des salariés rémunérés ;

- 45 % des salaires bruts versés par les entreprises de plus de dix salariés sont versés en Ile de France, soit 512,65 milliards de francs ;

- 25 % des collecteurs sont installés en Ile de France et collectent 61 % de l'ensemble de la participation.

Le rapprochement des deux chiffres -45 % des salaires versés et 61 % de l'ensemble de la collecte- en Ile de France montre le déséquilibre au profit de cette région et qui n'est pas contrebalancé par d'éventuels réinvestissements des collecteurs parisiens en province.

C'est pourquoi la commission proposera un amendement qui permet l'affectation d'une part minimum des contributions dues au titre des salaires versés dans un département à des investissements réalisés dans ce même département.

- Elargir les possibilités d'utilisation de la fraction spéciale réservée en priorité au logement des immigrés

Le principe d'une réserve spéciale au sein du 1 % logement consacrée en priorité au logement des travailleurs immigrés a été décidé en 1975.

Il a certainement permis de réaliser des opérations immobilières délicates tant en construction neuve qu'en matière de rénovation.

Mais il nous semble qu'aujourd'hui cette réserve spéciale pourrait également être utilisée à d'autres fins. Beaucoup d'autres catégories de personnes salariées sont dans des situations économiques difficiles et ont de graves difficultés de logement. L'objectif social de la participation des employeurs à l'effort de construction justifie que, sans abandonner la priorité actuelle, on puisse utiliser cette réserve à

d'autres actions tout aussi urgentes et délicates, comme par exemple des rénovations dans des quartiers difficiles ; tous les départements ne connaissent pas les mêmes situations ; il faut donc élargir la définition du champ d'intervention de cette réserve pour donner plus de souplesse à son utilisation, sans écarter les actuels bénéficiaires du dispositif.

3°) Préciser la composition et les attributions de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

En ce qui concerne l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, il vous sera proposé d'apporter quelques précisions quant à sa composition et à son fonctionnement.

- Il semble important en effet d'inscrire dans la loi la composition du conseil d'administration de l'agence et surtout les modalités de désignation de son président. Ce dernier, désigné par le conseil d'administration, doit être obligatoirement choisi parmi les représentants des employeurs. Cette exclusivité se justifie par le fait même que les employeurs financent par leur contribution une partie des investissements réalisés par les C.I.L.

Il nous semble important que cette restriction importante à la liberté de choix du conseil d'administration, ne soit pas arrêté par un simple texte réglementaire, mais par la loi. De plus, ceci rendra plus difficile dans l'avenir toute tentative pour retirer aux employeurs cette présidence.

- A propos du rôle de l'agence, en matière de réglementation, il faudrait préciser que l'agence a tout pouvoir pour proposer une modification de la réglementation permettant d'éviter des emplois du 1 % logement, n'ayant que peu de rapports avec le logement des salariés et en particulier le logement social.

C'est ainsi qu'elle pourra utilement proposer une modification de l'article R. 331-9 au code de la construction et de l'habitation. Dans ce même ordre d'idées, l'agence pourrait, chaque année, et par département, fixer la fourchette des dotations en prêts ou en subventions à ne pas dépasser pour l'obtention d'un PAP ou d'un PLA. Ceci permettrait de lutter contre la surenchère foncière, dans laquelle les offices d'HLM sont désarmés puisque ils sont tenus par l'évaluation des domaines. A l'inverse, les sociétés anonymes et les SCI peuvent par leurs filiales acheter à n'importe quel prix, grâce à l'apport massif du 1 % logement.

- A propos du pouvoir de contrôle de l'agence, il vous sera proposé que l'agence établisse un rapport annuel sur son activité de contrôle, remis aux ministres intéressés et qui pourra être rendu public.

- Enfin, en ce qui concerne la définition du fonds de garantie géré par l'agence, il vous sera proposé une rédaction plus simple, afin d'éviter que le fonds de garantie ne soit substitué en toutes occasions aux organismes collecteurs.

*

**

Conclusion

La commission des affaires sociales souhaite que la mise en place de l'agence nationale contribue à une meilleure gestion des fonds du 1 % logement. Il y va de la crédibilité du système actuel, et partant de sa pérennité.

Il serait très regrettable que l'agence échoue dans le rôle qui lui est attribué par le présent projet de loi, car il y a fort à craindre alors que la contribution des employeurs à l'effort de construction ne soit fiscalisée, et que la gestion de ces fonds ne soit étatisée.

Il importe donc que l'agence soit dotée de compétences clairement définies et qu'elle ait tout pouvoir pour les exercer.

Sous réserve de ces remarques et des propositions d'amendements qui vous seront soumises, votre commission des affaires sociales vous propose d'adopter ce projet de loi ainsi modifié.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation Modification du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction

L'article premier du projet de loi modifie l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation et, à ce titre, il constitue l'un des éléments fondamentaux de la réforme. Il modifie le taux de la participation des employeurs à l'effort de construction en ramenant le taux actuel de 0,77 % à 1,72 % de la masse salariale.

Comme il a été dit dans l'exposé général, le taux de cette participation a bien souvent varié même si l'appellation générique de 1 % a été conservée.

On ne fera que rappeler les différentes modifications : en 1971, 0,9 %, en 1975, 1 %, en 1978, 0,9 % pour deux ans puis reconduit à titre définitif à partir de 1981, en 1986, 0,77 %.

Les diminutions décidées en 1971, 1978 et 1986 compensaient des charges nouvelles pour les entreprises : contribution au Fonds national d'aide au logement, participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue, contribution des entreprises au financement des aides à la personne et d'une aide au logement des chômeurs de longue durée.

La présente diminution du taux proposée ne constitue pas une compensation. Elle interviendra dès 1988 comme le précise le deuxième paragraphe de l'article premier, c'est-à-dire fin 1988, puisque normalement cette participation est calculée en fin d'année sur la masse salariale de l'année précédente. Mais on peut rappeler que les économies attendues de la réforme devraient éviter une diminution globale des fonds collectés.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article. Elle n'a, en particulier, pas retenu la proposition de la commission de la production et des échanges relative à la création d'un fonds de péréquation au bénéfice des petites et moyennes entreprises.

Il est certain que la création de ce fonds de péréquation aurait eu d'indéniables avantages pour les petites et moyennes entreprises mais une telle structure présente également des inconvénients. La centralisation au niveau de l'agence des sommes visées est une procédure très lourde qui nuit à l'autonomie de gestion des collecteurs.

Il serait sans doute plus efficient que l'agence réfléchisse à un dispositif qui, département par département, permette une certaine péréquation des sommes et use de son pouvoir réglementaire pour l'instaurer.

Par ailleurs, votre commission des affaires sociales vous propose de modifier le troisième alinéa de cet article L. 313-1 pour élargir les possibilités d'utilisation de la réserve spéciale jusque-là affectée au logement des travailleurs immigrés.

Le principe de cette réserve spéciale doit être conservé, mais il faut en assouplir le mode de fonctionnement. Tous les départements ne connaissent pas les mêmes situations socialement délicates. Il faut que des réponses puissent être apportées au travers de cette réserve spéciale à des situations très variées.

Par cet amendement, qui élargit le champ d'intervention du 0,1 % on pourra plus facilement recourir aux deuxièmes réservations locatives qui sont des moyens d'intervention rapide pour aider les plus défavorisés à se loger. Mais bien entendu, les travailleurs immigrés ne seront pas exclus de ce dispositif.

De plus, votre commission vous propose d'insérer dans cet article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation une disposition rendant obligatoire le principe de la régionalisation des fonds investis au titre du 1 %.

Il s'agit de remédier au déséquilibre constaté au profit de l'Ile de France entre les sommes collectées par les collecteurs d'Ile de France (61 %) et la part des salaires versés dans ladite région (45 %). Le

principe du paiement au siège social est le principal responsable de ce phénomène. Il faut donc le compenser par le principe de la régionalisation des fonds qui ne jouera que sur la moitié des sommes collectées. Il faudra donc prendre en compte la notion d'établissement et le volume de salaires versés au titre de ces établissements, pour déterminer la somme qui doit être obligatoirement investie dans le département où est localisé l'établissement et géré par des organismes collecteurs implantés dans ledit département.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article premier bis (nouveau)

article L. 313-2-1 du code de la construction et de l'habitation

Par cet article additionnel résultant d'un amendement gouvernemental, l'Assemblée nationale répond à une affaire en cours de jugement afin d'éviter que dans l'avenir d'autres ne se reproduisent.

Il s'agit de la vente d'un immeuble construit grâce à des investissements réalisés au titre du 1 %. Le marchand de biens ayant remboursé tous les prêts, se considère dégagé de toutes les servitudes antérieures grevant l'immeuble, notamment les droits en matière de réservation locative que détenait l'organisme collecteur en contrepartie des investissements apportés. Ceci est un moyen facile de détourner de son objectif l'utilisation des sommes collectées au titre du 1 %. Ces sommes permettent une construction à bon marché, une plus-value intéressante à la vente et l'acquéreur est libéré de toutes les obligations qui pesaient sur le constructeur initial.

C'est pourquoi cet article additionnel précise que pour toute vente, hormis celle d'un logement HLM, le nouvel acquéreur se trouve substitué de plein droit dans les droits et obligations du vendeur y compris ceux résultant d'une convention de réservation locative. L'immeuble est en quelque sorte grevé d'une servitude de droit réel.

Cette disposition nous semble très importante. Pour lui donner tout son effet, il convient seulement de préciser que ces mesures sont d'ordre public et qu'elles s'appliquent nonobstant toute clause contraire.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Art. 2

**article L. 313-7 et suivants du code de la construction
et de l'habitation**

**Création de l'Agence nationale pour la participation des
employeurs à l'effort de construction**

L'article 2, par la création d'articles additionnels au chapitre III du titre premier du Livre III du code de la construction et de l'habitation décide de la création d'une agence, de ses compétences et de ses règles de fonctionnement.

a) article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation

**Rôle et pouvoirs de l'Agence nationale pour la participation
des employeurs à l'effort de construction**

Le projet de loi, par cet article L. 313-7 nouveau, définit le rôle et les pouvoirs de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, sans toutefois aller jusqu'au bout de la logique qui sous-tend la réforme envisagée.

L'article L. 313-7 indique tout d'abord que l'agence est chargée d'une mission de conseil de coordination et de contrôle des activités et des associations agréées aux fins de collecter le 1 %. Le champ d'application des activités de l'agence est donc circonscrit aux seuls comités interprofessionnels du logement (CIL). Les autres organismes pouvant également gérer des fonds provenant du 1 %, notamment les chambres de commerce et d'industrie, le Fonds d'Action sociale, les caisses d'allocations familiales, ou encore les organismes d'HLM, ne sont pas soumis au contrôle de l'agence, sauf en ce qui concerne la gestion de la réserve spéciale affectée en priorité au logement des travailleurs immigrés et pour laquelle l'agence remplit une mission de péréquation pour l'ensemble des sommes concernées.

La compétence de l'agence est entendue au sens large puisque elle concerne les règles de fonctionnement et de gestion des comités interprofessionnels, l'agrément desdits organismes ou encore les règles permettant le bon emploi des fonds collectés.

Mais la nature exacte des pouvoirs de l'agence n'est pas précisée dans le projet de loi qui laisse entendre qu'il peut s'agir soit d'un pouvoir de proposition, soit d'une simple compétence consultative. La nature exacte de la compétence de l'agence sera définie par décret en Conseil d'Etat, ce qui permet de douter de ses réels pouvoirs.

Au-delà de l'édition des règles de fonctionnement, l'agence doit en surveiller la bonne application par les comités interprofessionnels. Pour cela l'article L. 313-7 précise les moyens de contrôle dont elle dispose ; l'agence fixe la liste des documents qu'elle doit se voir transmettre ainsi que les délais de transmission. Elle peut exercer un contrôle sur pièces, y compris sur la comptabilité des associations. Pour cela, un certain nombre des agents salariés de l'agence seront, sur sa demande, habilités par le ministre chargé du logement à exercer ce contrôle.

Enfin, pour être parfaitement exhaustif, il faut indiquer le rôle de l'agence en ce qui concerne l'agrément des organismes collecteurs. La formule retenue par le projet de loi est ambiguë puisque là encore il laisse subsister deux possibilités : soit un pouvoir de proposition de l'agence au ministre, soit une consultation de l'agence par le ministre à propos de l'agrément dudit organisme.

L'Assemblée nationale a précisé un certain nombre de règles quant à l'exercice des compétences de l'agence. Elle a ainsi conféré à l'agence un pouvoir de proposition exclusif au ministre en ce qui concerne la réglementation du fonctionnement de la gestion des organismes collecteurs et de son emploi des fonds.

Le ministre du logement ne peut qu'homologuer les propositions de l'agence ou bien lui demander de les modifier. Il ne peut pas publier par arrêté des règles différentes des propositions faites par l'agence. Cependant en cas de carence de l'agence, le ministre retrouve alors le plein usage de son pouvoir réglementaire. Il devra simplement recueillir l'avis de l'agence, sans être lié par celui-ci.

En ce qui concerne l'agrément des organismes collecteurs, l'Assemblée nationale a également donné à l'agence un pouvoir exclusif de proposition sans que le ministre chargé du logement ne puisse le transgresser. Il ne pourra qu'homologuer une proposition d'agrément ou bien la refuser.

En ce qui concerne le contrôle exercé sur les organismes collecteurs, l'Assemblée nationale a seulement précisé que les agents habilités à exercer ces contrôles étaient astreints au secret professionnel.

Enfin, au dernier alinéa de cet article L. 313-7, l'Assemblée nationale a prévu que l'agence établirait chaque année un rapport sur l'évolution des sommes investies au titre du 1 % logement et ferait aux ministres intéressés des propositions quant aux éventuelles adaptations du taux de la participation des employeurs.

Cette disposition traduit l'une des options proposées par la mission Mercadal en septembre 1987, à savoir lier la fixation du taux de la collecte à l'évolution globale de l'ensemble des sommes investies. Le Gouvernement n'a pas retenu un tel dispositif puisque le taux reste fixé par la loi, mais au travers de ce rapport un rapprochement sera fait chaque année entre les sommes investies et le taux de la collecte. Ceci permettra peut-être dans l'avenir l'institution d'un mécanisme de régulation proche de celui proposé par la mission Mercadal.

Sur cet article L. 313-7, votre commission vous propose trois modifications, tendant à préciser le rôle de l'agence.

En ce qui concerne son pouvoir de réglementation, il semble opportun de préciser que l'agence a tout pouvoir pour modifier la réglementation en vigueur concernant l'utilisation des fonds collectés, notamment l'article R. 331-31. Cet article qui ne comporte pas moins de treize paragraphes autorise les collecteurs à réaliser des investissements ou à souscrire des parts de sociétés dans des opérations immobilières qui ont peu de choses à voir avec le logement social. L'une des premières tâches de l'agence sera certainement de revoir cette réglementation trop laxiste, qui a permis un certain nombre d'abus. C'est pourquoi la rédaction proposée précise que les différentes utilisations possibles doivent toutes concourir à l'amélioration du logement des salariés.

L'agence devra également contrôler les activités des organismes collecteurs. Elle pourra user d'un droit d'information et d'un pouvoir de contrôle sur pièces très étendu. En cas d'irrégularités graves constatées chez un collecteur, l'agence peut user de son pouvoir d'injonction, puis saisir le Ministre chargé du logement.

Pour donner toute son efficacité à ce pouvoir de contrôle, cette activité devrait faire l'objet d'un rapport remis au ministres intéressés, qui pourront décider ou non de le rendre public.

A propos du rapport annuel établi par l'agence sur l'évolution des sommes investies annuellement au titre du 1 % logement, la commission vous propose un amendement précisant que ce rapport porte sur l'ensemble des sommes investies au titre du 1 % logement, tant par les employeurs directement que par les organismes d'HLM ou par les organismes collecteurs.

b) article L. 313-7-1 du code de la construction et de l'habitation

Application à tous les CIL des dispositions relatives aux personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique.

L'Assemblée nationale, sur proposition de la commission de la production et des échanges a adopté cet article additionnel prévoyant l'application des articles 27, 28 et 29 de la loi du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, aux organismes collecteurs.

Ceci pour permettre d'astreindre les CIL à des règles de gestion plus saines et surtout plus homogènes : ils devront produire chaque année un bilan et un compte de résultat, ainsi qu'un compte de résultat provisionnel, un tableau de financement et un plan de financement.

Ils devront nommer un commissaire aux comptes qui pourra alerter les dirigeants sur des situations difficiles et établir éventuellement un rapport spécial.

Cet article additionnel n'a pas particulièrement sa place dans cette série d'articles du code consacrée au fonctionnement de l'agence et à son rôle.

A part cette critique de forme, la commission est favorable à cet article, qui permettra certainement d'améliorer la gestion des organismes collecteurs et ce quelle que soit leur taille. Ceci également devrait permettre d'éviter certains abus.

c) article L. 313-8 du code de la construction et de l'habitation
Compétences de l'agence sur les fonds consacrés
au logement des immigrés

Le présent article transfère à l'agence les activités exercées jusqu'à présent par l'AFICIL, qui est une association interprofessionnelle.

Il s'agit de la gestion des fonds plus spécifiquement consacrés au logement des immigrés et les règles de gestion proposées se substituent à celles arrêtées actuellement par l'article R. 313-36 du code de la construction et de l'habitation.

Les nouvelles compétences de l'agence ne modifient pas au fond la gestion de ces fonds. Les orientations générales restent définies par l'Etat et seront appliquées par l'agence dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

A cette fin, l'agence devra gérer un fonds de péréquation qui regroupe les sommes non utilisées directement par les organismes collecteurs ou des sommes dont l'agence aura imposé le versement au fonds de péréquation.

L'Assemblée nationale n'a fait que préciser que l'agence avait toute compétence pour gérer tout ou partie de ces fonds spécifiques en supprimant le renvoi à un décret en Conseil d'Etat précisant les modalités de fonctionnement de ce fonds.

Votre commission ne souhaite pas modifier cet article puisqu'il ne constitue que les modalités d'application du troisième alinéa de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation. Si la proposition est faite par la commission sur ce troisième alinéa, l'agence pourra décider d'actions prioritaires en matière de logement, non seulement pour les travailleurs immigrés, mais également pour toutes les catégories de salariés ayant des difficultés particulières et pour leurs familles.

d) article L. 313-9 du code de la construction et de l'habitation
Fonds de garantie

Outre son rôle de coordination et de surveillance des organismes collecteurs, l'agence est chargée, par le présent article, de gérer un fonds de garantie, qui traduit la solidarité financière des organismes collecteurs entre eux.

Le second alinéa de l'article précise que ce fonds est alimenté par un prélèvement annuel sur les sommes collectées par les associations et que le montant de ce prélèvement est arrêté après avis de l'agence par un arrêté conjoint des ministres intéressés.

Sur proposition de la commission de la production et des échanges, l'Assemblée nationale a souhaité renforcer le rôle de l'agence, en précisant que c'était le conseil d'administration qui fixait le montant du prélèvement, avec pour garantie le principe d'un montant plafond arrêté par voie réglementaire.

Votre commission des affaires sociales est d'accord sur le principe d'un fonds de garantie, élément indispensable de la politique de moralisation et de responsabilisation de la profession : les organismes collecteurs étant partie prenante au sein de l'agence et cotisant à ce fonds de garantie auront tout intérêt à ce que, par une politique de contrôle efficace et rigoureuse, l'agence élimine les "mauvais" organismes collecteurs. Mais on peut craindre que la dénomination retenue pour qualifier ce fonds ne soit source d'un contentieux abondant. En effet, la mention d'un fonds de garantie destiné à assurer la bonne fin des opérations engagées par les associations risque d'impliquer la mise en jeu de ce fonds de garantie à de multiples occasions, alors qu'il ne devrait intervenir qu'en ultime recours. C'est pourquoi il vous est proposé de reprendre la formule retenue pour qualifier le fonds de garantie des organismes d'HLM et qui renvoie à un arrêté pour qualifier les interventions du fonds.

e) article L. 313-10 du code de la construction et de l'habitation
Composition du conseil d'administration de l'agence nationale

Cet article constitue l'un des éléments fondamentaux du projet de loi puisqu'il doit favoriser une meilleure participation des

organisations syndicales à la gestion du 1 %. Il arrête en effet la composition du conseil d'administration de l'agence en donnant une place importante aux représentants des organisations d'employeurs et de salariés, à la différence de ce qui était prévu pour les conseils d'administration de l'AFICIL et de l'ACCIL.

Cet article prévoit une structure quadripartite pour le conseil d'administration, sans préciser le nombre total de membres.

Le conseil sera composé pour un quart de représentants de l'Etat, pour un quart de représentants des organismes collecteurs, pour un quart de représentants des organismes d'employeurs et pour le dernier quart des représentants des organisations de salariés.

Deux remarques peuvent être faites à ce sujet :

- La prédominance des organismes collecteurs au sein de l'AFICIL et de l'ACCIL ne se retrouve pas au sein de l'agence et ceci est fondamental, si l'on veut échapper au mécanisme dit "juge et partie".

- Les représentants de l'Etat bénéficient d'une place importante. On a indiqué plus haut les risques qu'il y avait à voir progressivement le 1 % tomber sous la tutelle administrative. La même réflexion peut être faite sur cet article. Mais à l'inverse, il est certain qu'une présence forte et effective de l'administration permettra de donner plus d'autorité à l'agence et de mieux contrôler les organismes collecteurs.

Il nous paraît important que soit précisé dans la loi, le nombre exact de personnes qui composeront le conseil d'administration et surtout les modalités de désignation du président par le conseil d'administration.

En effet, il faut préciser que le président ne pourra être choisi que parmi les membres du conseil représentant les employeurs. Cette prédominance nous paraît évidente puisque ce sont les employeurs qui, par leur contribution, alimentent le 1 % logement. Mais comme cette précision restreint la liberté de choix du conseil d'administration, il faut que cette restriction soit décidée par la loi et non pas par un texte réglementaire.

Tel est l'objet des deux amendements de la commission des affaires sociales.

**f) article L.313-11 du code de la construction et de l'habitation
Fonctionnement de l'agence nationale et mode de financement**

Le présent article reprend des dispositions analogues à celles fixées dans l'article R. 313-33 pour régler les modalités de fonctionnement de l'AFICIL, de l'ACCIL et de l'UNIL.

Ces organismes de contrôle ou fédéraux fonctionnent par le biais d'un prélèvement sur les sommes collectées au titre du 1 %, dans des limites fixées par arrêté ministériel. L'arrêté du 14 février 1979 fixe un taux maximal de 0,2 % des sommes collectées par les CIL pour chacun des prélèvements servant au fonctionnement de l'ACCIL et de l'AFICIL.

Le projet de loi propose donc à cet article L. 313-11 de reprendre les mêmes règles pour le financement de l'agence à savoir un prélèvement annuel sur les sommes collectées par les CIL. Mais le projet de loi précise que l'arrêté ministériel ne fixe pas seulement les limites du prélèvement mais qu'il en arrête le taux, ne laissant plus à l'agence aucun pouvoir de modulation.

L'assemblée nationale n'a pas retenu ce mécanisme trop directif et est revenue au dispositif actuellement en vigueur pour l'AFICIL et l'ACCIL, en le transposant à l'agence ; cette dernière, par délibération du conseil d'administration, fixe le taux de ce prélèvement, dans la limite d'un plafond fixé par arrêté ministériel.

**g) Article L. 313-12 du code de la construction et de l'habitation
Pouvoirs de contrôle de l'agence nationale sur les organismes
collecteurs**

Le présent article introduit l'agence nationale dans la procédure de contrôle des organismes collecteurs en lui donnant un pouvoir d'information et de proposition. Actuellement, le contrôle prévu par l'article R 313-22 du code de la construction est exercé directement par le ministre du logement.

Dans le cadre de cette nouvelle procédure de contrôle, l'agence nationale, constatant des irrégularités, dispose d'un pouvoir d'injonction à l'encontre de l'organisme collecteur. Elle peut astreindre l'organisme à prendre toutes les mesures de redressement et ce dans un délai précis.

Si cette première étape ne donne aucun résultat, l'agence nationale peut alors saisir le ministre et lui proposer deux types de mesures :

- soit la suspension du conseil d'administration ; dans ce cas, elle peut être chargée par le ministre d'assurer la gestion courante de l'organisme ;

- soit le retrait de l'agrément. Dans ce dernier cas, l'organisme collecteur concerné doit être entendu par le ministre avant que celui-ci ne prenne sa décision.

Enfin, l'article L. 313-12 prévoit une procédure d'urgence, qui autorise le ministre à prendre l'une ou l'autre de ces deux mesures, sans attendre les propositions de l'agence nationale, ni même la consulter.

Sur ce dernier point, l'Assemblée nationale a jugé que la notion d'urgence ne justifiait pas cette mise à l'écart complète de l'agence nationale. Elle a donc prévu sa consultation mais dans un délai de huit jours, pour ne pas ralentir la prise de décision, qui étant donné les circonstances, doit être rapide.

h) Article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation

En cas de retrait d'agrément, le ministre peut décider du transfert de la situation active et passive de l'organisme défaillant à un autre organisme collecteur.

Sur proposition de la Commission de la production et des échanges, l'Assemblée nationale a précisé que la désignation de ce repreneur ne pouvait intervenir que sur proposition ou avis de l'agence nationale.

Etant donné les pouvoirs de contrôle donnés à l'agence, il paraît en effet important que cette dernière intervienne dans cette procédure de transfert.

Cette intervention se traduira soit par une proposition de l'agence au ministre, soit par une simple consultation par le ministre. Cette dernière hypothèse est justifiée en cas d'urgence.

Dans un deuxième temps si l'organisme collecteur refuse de suivre l'injonction du ministre, ce dernier peut demander en justice sa dissolution.

L'Assemblée nationale a supprimé l'intervention de l'agence nationale à ce stade ultime du conflit. Seul le ministre est compétent pour saisir la justice, comme il était d'ailleurs seul compétent pour décider du retrait d'agrément et du transfert à un autre organisme collecteur.

Enfin, l'article L. 313-13 tire les conséquences de la dissolution judiciaire volontaire ou statutaire d'un organisme collecteur en autorisant le transfert de l'actif net après liquidation d'un organisme collecteur agréé. Dans le cas d'une dissolution volontaire ou statutaire, la désignation du repreneur est soumise à l'approbation du ministre chargé du logement. On peut simplement s'étonner que l'agence ne soit pas consultée par le ministre chargé du logement sur le choix du repreneur.

i) Article L. 313-14 du code de la construction et de l'habitation

Interdictions applicables aux administrateurs de CIL

Le présent article soumet les administrateurs des organismes collecteurs du 1 % aux mêmes obligations que celles prévues pour les administrateurs des organismes d'habitations à loyer modéré.

Il leur est fait interdiction de vendre des immeubles aux organismes collecteurs, de leur consentir des prêts avec hypothèques, de conclure des marchés de travaux ou de fournitures, d'imposer un entrepreneur ou un prestataire de services, ou encore de servir d'intermédiaire rémunéré à l'occasion d'une vente ou d'un échange

d'immeubles ou encore de la passation de tout contrat avec des entrepreneurs ou des fournisseurs.

La rédaction retenue par le présent article ne semble concerner que les administrateurs des organismes collecteurs, à l'exclusion des administrateurs de l'agence nationale. Cette différence de traitement ne semble pas tout à fait justifiée, et votre commission des affaires sociales vous propose un amendement prescrivant les mêmes interdictions pour les administrateurs de l'agence.

j) Article L. 313-15 du code de la construction et de l'habitation
Conditions d'application du chapitre III du titre Premier du
Livre III du code de la construction et de l'habitation

Le présent article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les modalités d'application de l'ensemble de ces dispositions, notamment pour ce qui concerne les conditions dans lesquelles les délibérations du conseil d'administration de l'agence nationale seront exécutoires.

La commission des Affaires sociales vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Art. 3 (nouveau)

Date d'entrée en vigueur de l'article 2

Par cet article nouveau, l'Assemblée nationale a souhaité fixer une date ultime pour l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction. Cette date sera fixée par décret en Conseil d'Etat, qui ne pourra choisir une date postérieure au 31 mars 1988.

Tout en précisant que rien ne pourra être fait à l'encontre du Gouvernement, si les décrets d'application prévus pour l'entrée en vigueur de l'article 2 ne sont pas publiés avant le 31 mars 1988, votre commission des Affaires sociales partage entièrement ce souhait de voir très rapidement mise en place l'agence nationale.

Votre commission des Affaires sociales vous propose d'adopter cet article sans modification.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR M. José BALARELLO

au nom de la Commission des Affaires sociales

Article premier

Amendement : Après le deuxième alinéa du paragraphe I de cet article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Le troisième alinéa de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

"Une fraction de la somme à investir doit, dans la limite d'un neuvième, être réservée par priorité aux logements des salariés et de leur famille connaissant des difficultés particulières et notamment au logement des travailleurs immigrés."

Amendement : Après le deuxième alinéa du paragraphe I de cet article, il est inséré deux alinéas additionnels ainsi rédigés :

- Après le troisième alinéa de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré l'alinéa suivant :

La moitié au moins de la somme à investir au titre des salaires payés dans chaque établissement de l'employeur doit être affectée à des investissements réalisés dans le département où est situé cet établissement et à des versements auprès d'organismes collecteurs dont les ressources sont en priorité utilisées dans ce département. Ces organismes sont agréés à cet effet par le ministre chargé du logement sur proposition de l'agence nationale mentionnée à l'article L. 313-7 du présent code.

Article premier bis

(article L. 313-2-1 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement : Dans le texte proposé par le paragraphe I de cet article pour le second alinéa de l'article L. 313-2-1 du code de la construction et de l'habitation, après les mots :

l'aliénation de cet immeuble

insérer les mots :

, nonobstant toute clause contraire,

Article 2

(article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement : Le texte proposé par cet article pour le quatrième alinéa de l'article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

b) les règles tendant à assurer le plein emploi des fonds mentionnés à l'article L. 313-1 du présent code, collectés par les associations précitées, au profit du logement des salariés.

Amendement : Le texte proposé par cet article pour le huitième alinéa de l'article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation est complété par la phrase suivante :

Son activité de contrôle fait l'objet d'un rapport annuel remis aux ministres intéressés qui peuvent le rendre public.

Amendement : Le texte proposé par cet article pour le dernier alinéa de l'article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

L'agence 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 du présent code.

Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article L. 313-9 du code de la construction et de l'habitation :

"Art. L. 313-9 - L'agence nationale gère un fonds de garantie dont les règles d'intervention sont définies par arrêtés conjoints des ministres intéressés.

Amendement : Rédiger comme suit le début du texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article L. 313-10 du code de la construction et de l'habitation.

"Art. L. 313-10 - Le conseil d'administration comprend vingt membres. Il est composé pour un quart de représentants de l'Etat, pour un quart ... (le reste sans changement).

Amendement : Compléter le texte proposé pour l'article L. 313-10 du code de la construction et de l'habitation par un second alinéa ainsi rédigé :

"Le président est élu par le conseil d'administration, parmi les membres représentant les organisations d'employeurs".

Amendement : Compléter in fine le texte proposé par cet article pour l'article L. 313-14 du code de la construction et de l'habitation par les mots :

"ainsi qu'aux administrateurs de l'agence nationale.