

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE 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. André BOHL,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, vice-présidents; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutat, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplei, Fernand Tardy, René Travert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 1025, 1097 et T.A. 211.
Sénat : 185 (1987-1988).

Logement et habitat.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	3
EXAMEN DES ARTICLES	11
Article premier - Taux de la participation obligatoire des employeurs à l'effort de construction	11
Article premier bis nouveau - Contrat de réservation	15
Article 2 - Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction	16
article L.313-7 du code de la construction et de l'habitation - Mission et pouvoirs de l'agence nationale	17
article L.313-7-1 du code de la construction et de l'habitation - Application à tous les C.I.L. des dispositions relatives aux personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique	23
article L.313-8 du code de la construction et de l'habitation - Emploi des fonds prioritaires	24
article L. 313-9 du code de la construction et de l'habitation - Fonds de garantie	24
article L.313-10 du code de la construction et de l'habitation - Composition du Conseil d'administration de l'agence nationale	25
article L.313-11 du code de la construction et de l'habitation - Financement du fonctionnement de l'agence nationale	26
article L.313-12 du code de la construction et de l'habitation - Sanctions applicables aux C.I.L.	27
article L.313-13 du code de la construction et de l'habitation - Conséquences du retrait d'agrément. Dissolution d'un C.I.L.	29
article additionnel après l'article L.313-13 du code de la construction et de l'habitation - Dissolution volontaire ou statutaire d'un C.I.L.	30
article L.313-14 du code de la construction et de l'habitation - Interdictions applicables aux administrateurs de C.I.L.	31
article L.313-15 du code de la construction et de l'habitation - Décret en Conseil d'Etat	31
Article 3 (nouveau) - Entrée en vigueur des dispositions relatives à l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction	32
TABLEAU COMPARATIF	35

Mesdames, Messieurs,

La réforme du mécanisme de la participation des employeurs à l'effort de construction, dont l'appellation courante de "1 % logement" a perduré en dépit des modifications successives du taux de cette contribution, souhaite répondre à deux objectifs essentiels.

Assurer, d'une part, la pérennisation d'un système contributif qui a acquis, au fil des années, une place croissante dans le financement de la construction, au-delà même de la satisfaction immédiate des besoins de logements du personnel des employeurs cotisants.

Simplifier, d'autre part, un dispositif devenu trop complexe, générateur de blocages et de gaspillages, et rendant, de ce fait, difficile le contrôle de l'utilisation des fonds.

Le projet de loi a, en effet, la volonté de préserver l'avenir de cette participation, dont l'existence résulte d'initiatives privées.

Avec la révolution industrielle qui, attirant vers les villes une population de plus en plus nombreuse, provoqua l'aggravation des conditions de logements des ouvriers, certains industriels prirent conscience de l'intérêt qu'ils avaient à se préoccuper de l'hébergement de leur personnel.

On accorde aux industriels mulhousiens le mérite d'avoir pris l'initiative d'un mouvement qui a inspiré, depuis lors, les politiques de logement de la main d'oeuvre, en France comme dans plusieurs pays étrangers. Onze d'entre eux créèrent, en effet, en 1853, la société mulhousienne des cités ouvrières, considérée comme le premier des organismes constructeurs de logements sociaux.

Suivant cet exemple, certaines grandes entreprises s'attachèrent à assurer également l'habitat de leurs employés : ainsi, en 1939, la S.N.C.F. disposait à leur intention d'environ 65.000 logements.

En 1954, les Charbonnages de France offraient déjà près de 160.000 logements à leurs salariés, conformément au "statut du mineur".

L'idée d'une solidarité entre industriels d'une même agglomération concernant l'habitat des ouvriers constitue probablement le lointain ancêtre du vaste mouvement qui a abouti, en 1953, à l'institution de la contribution patronale du 1 %.

Après la conduite de ces initiatives personnelles, notamment la création de comités interprofessionnels du logement permettant la réalisation de programmes d'habitations, la loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 a, en effet, institué, dans son article 7, une participation obligatoire des employeurs au financement de la construction.

Précisées par le décret n° 53-701 du 9 août 1953, ces dispositions imposaient aux employeurs, exerçant une activité industrielle ou commerciale et occupant au moins dix salariés, d'investir chaque année 1 % de la masse des salaires versée au cours de l'année écoulée, dans la construction de logements.

L'omission de cette obligation était sanctionnée par le doublement de cette cotisation, affectée alors au fonds de développement économique et social.

Par la loi n° 63-613 du 28 juin 1963, cette participation a été généralisée, à compter du 1er janvier 1964, à l'ensemble des employeurs occupant dix salariés, assujettis à la taxe sur les salaires définie à l'article 231 du Code général des impôts, à l'exclusion de deux catégories de personnes : les employeurs agricoles et les personnes publiques (Etat, collectivités locales, établissements publics administratifs).

En sont donc devenus notamment redevables, les entreprises industrielles et commerciales, les associations et autres collectivités sans but lucratif exerçant une activité de même nature, les établissements publics industriels et commerciaux, ainsi que les organismes de l'Etat ou des collectivités locales ayant le même caractère, les professions libérales, les ordres professionnels, les syndicats autres qu'agricoles, ... et les organismes collecteurs de la participation patronale eux-mêmes.

Afin d'accroître l'efficacité de l'institution, d'accentuer son caractère social et de combler certaines lacunes de la réglementation, divers décrets sont intervenus en 1966, 1971, 1975 et 1978, sans remettre toutefois en cause les principes

fondamentaux de la participation patronale, telle qu'elle résultait des textes initiaux de 1953 et 1963.

Au fil des années, la contribution des employeurs a acquis un poids financier considérable. Hormis les investissements directs des entreprises, difficiles à évaluer avec précision, les sommes collectées au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction poursuivent une progression régulière : elles s'élevaient à 6,5 milliards de francs en 1982, 7,3 en 1983, 7,9 en 1984 pour atteindre 8,3 milliards en 1985.

Lorsqu'on y ajoute les remboursements de prêts précédemment accordés qui viennent grossir cette masse, c'est plus de 13,4 milliards de francs qui ont été utilisés à des emplois immobiliers en 1985, contre 10 milliards en 1982, soit une augmentation moyenne de plus d'un milliard par an. Les fonds disponibles à ce titre sont aujourd'hui supérieurs tant aux crédits accordés, en autorisations de programme, par le budget de l'État pour les aides à la pierre, qu'aux ressources du livret A, qui représentent respectivement 9 à 10 milliards de francs. D'après les statistiques de la Banque de France, la participation des employeurs assure 7 % de la formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) du logement en France.

Certaines études font état d'un encours de l'ensemble des prêts consentis depuis 1953, évalué, au 31 décembre 1986, à 56,25 milliards de francs.

Le 1 % patronal représente donc, aujourd'hui, plus qu'un appoint indispensable pour l'activité du secteur de la construction. Au cours des dernières années, il a notamment permis, ou contribué à améliorer chaque année, le logement de 250.000 familles.

Le gouvernement n'envisage donc en aucun cas de se priver de cette ressource.

Le second objectif de la réforme qui nous est présentée est d'aboutir, autant que faire se peut, à une simplification du dispositif aujourd'hui en vigueur, caractérisé par une complexité extrême. Cette complexité se manifeste à chaque étape de la mise en oeuvre du dispositif législatif et réglementaire.

Elle concerne, d'abord, les différentes modalités selon lesquelles, conformément à l'article R.313-9 du code de la construction et de l'habitation, les employeurs s'acquittent de leur contribution. Ceux-ci peuvent, d'une part, accorder eux-mêmes à leurs salariés des prêts destinés à faciliter la construction de leurs logements, d'autre part -et à titre

exceptionnel- construire ou améliorer des logements loués à leur personnel, enfin -et c'est l'hypothèse la plus fréquemment rencontrée- verser leur participation à des organismes collecteurs.

On observe, ensuite, une profusion d'intervenants au niveau desdits organismes collecteurs, qui se répartissent en trois catégories :

- les comités interprofessionnels du logement (C.I.L.), associations à caractère professionnel ou interprofessionnel ayant pour objet exclusif de promouvoir l'acquisition ou l'aménagement de terrains destinés à la construction de logements sociaux, ainsi que la construction desdits logements ;
- les organismes, définis par le ministre chargé de la construction et de l'habitation, ayant les mêmes objets, tels les organismes d'H.L.M. et les sociétés d'économie mixte de construction ;
- les organismes, définis par voie réglementaire, que leur statut autorise à concourir au financement des mêmes opérations : ainsi en est-il notamment des chambres de commerce et d'industrie ou des caisses d'allocations familiales.

Enfin, il convient de souligner également la diversité des formes de versement des employeurs aux organismes collecteurs, qui ajoute à l'opacité du dispositif.

Ces versements peuvent en effet prendre la forme de prêts sans intérêts, de subventions ou de souscriptions de parts ou d'actions.

Votre commission pourrait ensuite préciser les modalités de souscriptions desdites parts ou actions, si elle ne craignait de décourager le lecteur.

Il lui faut toutefois signaler qu'à ces règles générales s'ajoute une disposition spécifique prévue au troisième alinéa de l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation.

Aux termes de cet article, une fraction de la somme à investir est réservée, par priorité, au logement des travailleurs immigrés et de leurs familles. Fixée, par la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974, au cinquième de cette somme, elle ne concerne plus, depuis la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982, qu' un neuvième de celle-ci.

Conformément à l'article R.313-10, cette fraction prioritaire ne peut être versée qu'à l'un des organismes collecteurs définis ci-dessus. L'article R.313-36 charge un organisme interprofessionnel -en l'occurrence l'Association Financière inter-régionale des collecteurs interprofessionnels du 1 % logement (A.F.I.C.I.L.)- d'assurer la péréquation des fonds recueillis et la mise en oeuvre "d'opérations, dans le cadre de programmes agréés."

Face à l'ampleur de la tâche que constituerait une remise en ordre de l'ensemble de ces dispositions, le projet de loi que nous étudions n'a pas pour ambition de réformer l'intégralité du dispositif du "1 % logement". Il en conserve, en réalité, les principes et les finalités.

Son objectif est uniquement de modifier les conditions de fonctionnement des seuls C.I.L. qui assurent, il est vrai, une part prépondérante dans l'ensemble de la collecte puisque 95 % des sommes recueillies leur sont versées : en 1985, ils ont reçu 7,9 milliards de francs sur un total collecté de 8,3 milliards (1).

Ces comités, au nombre de 250 environ, sont des associations de la loi de 1901 - caractéristique juridique qui ne facilite pas les procédures de contrôle et la mise en oeuvre de réglementations - qui doivent être agréées par l'Administration pour participer à la collecte.

Ils sont regroupés, pour l'essentiel, au sein d'une fédération professionnelle, l'Union nationale interprofessionnelle du logement (U.N.I.L.), qui a récemment décidé de leur délivrer un label lorsqu'ils répondront à certains critères de gestion.

L'U.N.I.L. ne dispose cependant d'aucune compétence réglementaire en la matière, ni de pouvoirs de contrôle sur les associations.

Il serait cependant faux de croire que l'activité des C.I.L. échappe à toute surveillance : depuis 1973, les clauses de leur statut doivent prévoir l'obligation, pour ces associations, de se soumettre au contrôle d'un organisme professionnel : l'Association pour l'assistance et le contrôle des C.I.L. (A.C.C.I.L.).

De plus, ces associations se trouvant sous la double tutelle du ministère de l'économie et des finances et du ministère de

(1) Source : "Participation des employeurs à l'effort de construction" d'Alain Durance et Pierre Walet.

l'équipement, elles sont susceptibles de faire l'objet d'une inspection générale de la part de ces deux ministères.

Enfin, dans chaque département, des vérifications peuvent être effectuées par le Trésorier-payeur-général (T.P.G.) ou par le Directeur départemental de l'équipement (D.D.E.) au nom de leurs ministères respectifs.

Ces différentes procédures étant apparues insuffisantes -ou insuffisamment employées-, le Gouvernement prévoit l'institution d'un nouvel organe de contrôle afin de permettre, par la clarification des conditions d'utilisation des fonds, l'optimisation des ressources.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle puisqu'en décembre 1975, le rapport de la commission des études d'une réforme du financement du logement, présidée par M. Raymond Barre, affirmait déjà :

"La collectivité, dans son ensemble, ne peut se désintéresser des conditions d'utilisation d'une telle masse de capitaux qui est prélevée sur la production nationale en application d'une obligation législative et qui a tendance à croître fortement. Il faut s'assurer que les concours supportés par l'économie nationale sont bien adaptés aux besoins, se dirigent par priorité vers les emplois les plus utiles et ne comportent aucune mesure de gaspillage."

Le présent projet de loi souhaite à son tour répondre à ces trois exigences.

Ainsi, afin d'adapter les ressources aux besoins, il prévoit, dans son article premier, la réduction du taux de la contribution des employeurs de 0,77 pour cent à 0,72 pour cent, considérant que cette diminution n'affectera pas le volume des fonds disponibles pour la construction grâce à une meilleure gestion des sommes collectées.

Cette baisse se traduira en effet par un manque à gagner de 400 millions de francs, compensée par la réintégration, au sein du dispositif, d'un montant équivalent provenant de ressources propres des C.I.L. collecteurs jusqu'alors destinées à des usages autres que la construction.

Cherchant à diriger les ressources vers les emplois les plus utiles, le texte prévoit l'élaboration d'une réglementation

garantissant le "bon emploi des fonds" par les organismes collecteurs et affirme la nécessité d'un recentrage social du 1 % patronal.

Enfin, pour limiter les risques de gaspillage, le projet institue une agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, chargée d'une mission générale d'élaboration des règles de fonctionnement des C.I.L. et de contrôle de leur gestion.

Cette agence réunit, au sein de son conseil d'administration, les différents partenaires sociaux concernés - Etat, employeurs, salariés, organismes collecteurs-, dont les intérêts, parfois divergents, devraient inciter à une gestion plus rigoureuse des ressources disponibles.

Cette solidarité entre partenaires doit particulièrement se manifester par la constitution d'un fonds de garantie, véritable novation du dispositif puisqu'instituant une responsabilité solidaire obligatoire entre les différentes associations.

La recherche d'un rapprochement des positions des différentes parties prenantes au mécanisme du "1 % logement" a d'ailleurs guidé l'élaboration du présent texte, dont le dépôt a été précédé d'une étude approfondie menée, à la demande du Gouvernement, par M. Georges Mercadal.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan a accueilli favorablement ce projet de loi, souhaitant que la création d'une nouvelle structure, remplaçant à la fois l'A.C.C.I.L. et l'A.F.I.C.I.L., puisse permettre la clarification d'un dispositif dont l'essentiel est aujourd'hui fixé par voie réglementaire.

Elle s'est félicitée que le texte renforce la partie législative du code se rapportant à la contribution patronale, jusqu'alors étrangement laconique.

Elle a souhaité cependant y apporter les modifications exposées ci- après et tendant, notamment, à doter l'agence nationale de compétences clairement définies.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Taux de la participation obligatoire des employeurs à l'effort de construction.

La participation des employeurs à l'effort de construction avait été fixée, par la loi du 11 juillet 1953, à 1 % du montant de la masse salariale versée au cours de l'exercice écoulé.

Ce taux a ensuite fait l'objet de diminutions successives : il a été ramené à 0,9 % par la loi n° 78-653 du 22 juin 1978, puis à 0,77 % par la loi de finances pour 1986. Signalons toutefois que ces réductions n'ont pas atténué l'effort global des entreprises puisque la différence entre les deux taux -soit 0,1 et 0,13 %-continuait à être perçue au profit du fonds national d'aide au logement (F.N.A.L.) pour financer certaines aides à la personne, notamment, en 1986, l'allocation logement à caractère social des chômeurs de longue durée. L'Etat s'était donc approprié, à l'époque, une partie des fonds privés destinés au logement des salariés : on aurait estimé les sommes détournées de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne à 1,3 milliard de francs, pour un total évalué à 12 milliards de francs en 1984 (1).

Le projet de loi propose, dans le paragraphe I de l'article premier, de réduire à nouveau ce pourcentage en le fixant désormais à 0,72 %, soit une diminution réelle de contribution des entreprises de 0,05 %.

(1) Le Moniteur des Travaux Publics - 20 novembre 1987

Ce nouveau taux s'appliquera dès 1988 aux salaires versés en 1987 (paragraphe II de l'article premier). De ce fait, est logiquement supprimée la dernière phrase du quatrième alinéa de l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation, qui précise que "les dispositions précédentes s'appliquent aux investissements qui doivent être réalisés à compter du 1er janvier 1975 à raison des salaires payés au cours de l'année 1974." Notons que cette disposition d'application temporaire avait subsisté dans le texte du code, en dépit des modifications successives du taux de prélèvement opérées par les différentes lois.

Votre commission est favorable à la réduction du taux de la participation obligatoire des employeurs à l'effort de construction, sachant qu'il ne devrait pas en résulter de diminution des sommes utilisables pour deux raisons tenant d'une part, à la structure des ressources de la contribution patronale, d'autre part, au mécanisme de contrôle institué par le présent projet de loi.

a) La structure des ressources du 1 % patronal se compose des trois éléments suivants, les deux premiers constituant l'essentiel des fonds disponibles :

- en premier lieu, elle comprend la contribution annuelle des employeurs qui alimente régulièrement la masse disponible. Elle s'élevait en 1986 à 8 milliards de francs environ ;

- s'y ajoutent les remboursements des prêts accordés par le passé, appelés en pratique "les retours", qui ont pris, au fil des années, un poids de plus en plus important pour atteindre, en 1986, 7 milliards de francs environ. Signalons toutefois que l'évolution du poids de cette deuxième masse dans l'ensemble du "1 %" est largement fonction de données qui lui sont exogènes.

Si elle représente aujourd'hui pratiquement la moitié de l'ensemble, c'est en raison du ralentissement de l'inflation et de la moindre progression de la masse salariale servant de base au calcul de la contribution patronale.

Ainsi, si les prêts distribués avaient doublé entre 1980 et 1986, passant de plus de 6 milliards de francs à près de 13,4 milliards de francs, c'est principalement sous l'effet de l'inflation et de la progression du pouvoir d'achat entre 1981 et 1983. Au contraire, la collecte nouvelle, qui participait pour plus

de 55 % au financement de ces prêts en 1980 n'a plus constitué que 45 % de cette masse en 1986 du fait d'un ralentissement de la progression de la masse salariale et de la réduction du taux de cotisation. Il ressort de certaines études (1) que, toutes choses égales par ailleurs, la collecte nouvelle ne représentera plus dans 10 ans que moins du tiers des ressources du système en raison de la montée en régime des remboursements de prêts dont l'encours a triplé depuis 1977 et doublé depuis 1981.

- Enfin, une troisième partie, qui ne peut être strictement comparée aux deux précédentes, est constituée des "fonds libres" dont disposent les C.I.L. en application de l'article R.313-25. En effet, ce texte réglementaire précise que sont reversés, au sein des fonds disponibles au titre du 1 %, le produit des intérêts attachés aux prêts accordés, pour la fraction excédant 4 %, ainsi que les produits financiers générés par le placement des sommes en attente d'emploi, pour la même fraction.

A contrario, les sommes recueillies à ces deux titres pour la part inférieure à 4 % relèvent donc de la libre utilisation des C.I.L. Conçus, à l'origine, pour la couverture de leurs frais de fonctionnement, les Fonds libres ont fortement crû, par le jeu de placements rentables du fait de l'inflation, jusqu'à atteindre 1,5 milliard de francs en 1985.

La structure des ressources témoigne donc d'une "auto-alimentation" du système, pouvant permettre un maintien des fonds disponibles pour la construction en dépit de la baisse du taux de collecte.

b) Le mécanisme de contrôle institué par le présent texte est le second élément qui plaide en faveur d'une réduction de la contribution patronale. Il a pour but de veiller à une meilleure utilisation des sommes disponibles, notamment par la réintégration de 400 millions prélevés sur les "fonds libres" dans l'enveloppe globale. Le projet de loi anticipe donc sur l'efficacité de ce dispositif en accordant d'ores et déjà un allègement de cotisation : le Gouvernement certifie qu'il n'en résultera pas de réduction de l'effort total en faveur de la construction.

Pour ces deux motifs, conjoncturel et structurel, votre commission vous invite à adopter cette disposition, qui ne peut

(1) C.F. les travaux du C.E.R.E.V.E.

qu'avoir un effet positif sur l'évolution des charges des entreprises. Elle vous propose cependant un **amendement rédactionnel** tendant à tenir compte, dans la présentation de cette mesure, du texte actuel de l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation.

Votre commission s'est ensuite préoccupée de l'existence d'une fraction du 1 % bénéficiant d'une affectation prioritaire en faveur du logement des travailleurs immigrés et de leurs familles, aux termes du troisième alinéa de l'article L.313-1.

Instituée en 1975, cette disposition trouve aujourd'hui une moindre application en raison des investissements d'ores et déjà réalisés.

Cette observation a suscité des projets de modification de la part du gouvernement, laissant entendre qu'on pouvait notamment envisager un quasi- doublement de ce prélèvement au profit d'actions plus générales, à caractère social, ce qui n'exclut nullement la prise en compte du logement des travailleurs immigrés proprement dit.

Toutefois, ces réflexions ne trouvent, dans le présent texte, aucune traduction législative.

Votre commission vous propose donc un **amendement** prévoyant que la fraction d'un neuvième de la somme à investir, sera affectée plus largement au logement des personnes défavorisées, ce qui inclut également l'action en faveur des immigrés.

Enfin, dans le paragraphe II, votre commission vous propose une **amélioration rédactionnelle** de la disposition déterminant l'entrée en vigueur du nouveau taux de 0,72 p. cent.

La commission vous propose d'adopter l'article premier ainsi modifié.

Article Premier bis (nouveau)

Contrat de réservation

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré un article additionnel définissant la nature du contrat de réservation conclu au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction. Ce contrat engage la personne, recevant des fonds issus de cette participation, à affecter l'usage de logements locatifs à des bénéficiaires désignés par son co-contractant, pendant une période déterminée. L'aliénation de l'immeuble emporte transfert, à l'acheteur, de cette obligation, hormis les ventes de logements H.L.M. à leurs occupants (article L.443-9 du code de la construction et de l'habitation). L'article précise enfin que ces dispositions s'appliquent aux contrats en cours, à l'exception de ceux contestés par les tribunaux.

Votre commission a considéré que ce mécanisme contractuel constituait un apport important au présent dispositif législatif. Il convient, en effet, d'empêcher que la vente de logements construits grâce aux fonds issus du "1 % patronal" ne se traduise par l'exclusion des personnes qui doivent, en toute logique, en être bénéficiaires et ce, même dans l'hypothèse où les prêts accordés auraient été remboursés.

Elle a toutefois souhaité apporter quatre modifications à ce dispositif :

- il lui a tout d'abord semblé qu'il était plus opportun d'insérer cet article après l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation qui définit le principe général de la contribution des employeurs, et non entre les articles L.313-2 et L.313-3 qui déterminent les interdictions de participation à la collecte et les peines applicables aux cas d'infractions ;

- elle a ensuite amélioré la rédaction de cette disposition, en précisant notamment qu'elle se rapporte à la participation des employeurs à l'effort de construction ;

- elle a modifié la présentation du deuxième alinéa afin d'affirmer notamment que le transfert de l'obligation d'affectation s'opère au cours des ventes successives de l'immeuble, et non uniquement lors de sa première aliénation ;

- elle a enfin précisé qu'il fallait entendre, par l'expression "contrats en cours", auxquels s'appliquera cette obligation, lesdits contrats de réservation, afin d'éviter toute confusion avec des contrats d'autre nature.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 1er bis (nouveau) ainsi modifié.

Article 2

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

L'article 2 du projet de loi ajoute au chapitre III du titre premier du livre III du code de la construction et de l'habitation neuf articles, notés L.313-7 à L.313-15, auxquels l'Assemblée nationale a souhaité adjoindre une disposition supplémentaire inscrite à l'article L.313-7-1. Ce dispositif nouveau institue une agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction et définit ses missions, ses pouvoirs et son organisation interne.

Article L.313-7 du code de la construction et de l'habitation.

Mission et pouvoirs de l'Agence nationale

L'article L.313-7 contient trois séries de mesures qui définissent d'abord la mission générale confiée à l'agence, ensuite les pouvoirs qui lui sont conférés, enfin les moyens d'actions dont elle dispose pour mener à bien son rôle de contrôleur.

1. La mission de l'agence nationale

Dans le premier alinéa du projet de loi initial, l'agence nationale se voyait confier une "mission générale de conseil, de coordination des activités, de contrôle de la gestion des associations" collectrices du 1 %.

L'Assemblée nationale a apporté à ce dispositif plusieurs modifications :

. elle a tout d'abord constaté, à juste titre, qu'aucune précision n'était apportée quant à la nature juridique de l'agence nationale. Ce vide juridique étant porteur de difficultés innombrables -ne serait-ce qu'en matière d'éventuels contentieux-, l'Assemblée nationale a comblé cette lacune en la qualifiant d'établissement public industriel et commercial.

Ce statut devrait notamment permettre à l'agence nationale d'utiliser du personnel de droit privé (vérificateurs, comptables...) et de réemployer, pour partie, les personnes actuellement occupées par l'A.C.C.I.L. et l'A.F.I.C.I.L. auxquelles l'agence nationale est destinée à se substituer.

Votre commission est donc favorable à cette qualification juridique.

. L'Assemblée nationale a ensuite souhaité préciser la nature exacte de la mission confiée à l'agence nationale.

Outre l'amélioration rédactionnelle de cette disposition, deux modifications essentielles y ont été apportées.

La première a consisté à remplacer la notion floue de "conseil", par celle plus précise et plus tangible "d'élaboration des règles régissant les conditions d'activités" des associations, qui confère à l'agence nationale un pouvoir quasi-réglementaire.

La seconde découle, pour partie, d'un amendement proposé précédemment à l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation par la Commission de la production et des échanges, mais non adopté par l'Assemblée nationale. Il tendait à la création d'une nouvelle fraction d'un neuvième de la contribution affectée à un fonds de péréquation au profit des salariés des petites et moyennes entreprises. L'agence nationale se voyait ainsi confier le rôle d'assurer la péréquation des sommes affectées au "0,08 immigrés" et "0,08 salariés des P.M.E.". Cette compétence qui relevait, pour le premier point du moins, de l'A.F.I.C.I.L., avait été logiquement transmise à l'Agence nationale qui lui succède.

Outre un amendement purement rédactionnel, votre commission vous propose de **modifier** à nouveau la présentation de ce premier alinéa pour tenir compte des éléments suivants :

- il ne lui paraît pas utile de confier à l'Agence nationale le soin d'assurer la coordination des activités des C.I.L. (devenue à l'Assemblée nationale, la "coordination de l'activité" de ces associations) car ce rôle ne correspond ni à sa mission d'élaboration des règles de fonctionnement des comités, ni à sa fonction de contrôleur de gestion. Il s'agit ici de l'activité de ces associations, touchant éventuellement aux orientations qu'elles se fixent en matière d'utilisation des fonds issus du 1 % et qui relève davantage du rôle de l'U.N.I.L., union interprofessionnelle, que de l'agence nationale. La commission souhaite donc exclure ce membre de phrase de l'alinéa concerné ;

- par coordination avec la position finale de l'Assemblée nationale, concernant la fraction destinée aux salariés des P.M.E., il convient de ne pas faire figurer cette disposition au sein du présent alinéa ;

- par souci de clarté, elle souhaite rassembler au sein de l'article L.313-8, ci-après, les dispositions spécifiques relatives

au "0,1 % immigrés", réservant ainsi l'article L.313-7 aux seules missions générales de l'agence.

2. Les pouvoirs de l'agence nationale

a) L'élaboration des règles de fonctionnement applicables aux C.I.L.

Le projet de loi, dans son état initial, était étrangement allusif sur les pouvoirs confiés à l'agence nationale : celle-ci ne disposait que d'un droit de proposition, non exclusif puisqu'il appartenait également au pouvoir réglementaire qui, l'utilisant, se bornait à requérir l'avis de l'agence nationale sur les dispositions qu'il envisageait de mettre en oeuvre.

Etaient ainsi arrêtées par voie réglementaire, et sur proposition ou après avis de l'agence nationale :

- les règles relatives au fonctionnement et à la gestion des C.I.L. ;

- les règles garantissant le bon emploi des fonds par eux collectés au titre du 1 % ;

L'Assemblée nationale n'a pas jugé satisfaisant de confiner l'agence dans ce rôle limité, susceptible de mettre en doute sa crédibilité.

Elle lui a donc confié un pouvoir de proposition exclusive pour ces deux catégories de décisions, renforçant en outre l'étendue de son champ d'action en matière de règles de gestion par la fixation de ratios de couverture et de division des risques aptes à garantir la solvabilité des C.I.L. et l'équilibre de leur structure financière.

De plus, les avis rendus par l'agence nationale doivent être publics et leurs conditions de mise en application feront l'objet d'un décret pris en Conseil d'Etat. Il résulte de cette disposition que le pouvoir réglementaire entérinera les décisions de l'agence qui l'agrément, mais qu'il ne pourra procéder lui-même à des modifications.

Enfin, l'Assemblée nationale a envisagé l'hypothèse d'une carence de l'agence -impossible dans le texte originaire du projet de loi puisque les pouvoirs d'initiative étaient partagés-induisant dans ce cas, et dans ce cas seulement, la définition des règles de fonctionnement et de bon emploi des fonds par voie réglementaire, après avis de l'agence.

Sur cette partie de l'article L.313-7, votre commission a retenu un **amendement** proposant une nouvelle rédaction de ces dispositions afin de répondre aux préoccupations suivantes :

- elle a souhaité clarifier ce texte en précisant la nature des délibérations de l'agence nationale. Ceci ne ressort pas clairement, en effet, du texte issu de l'Assemblée nationale, qui parle à la fois de "propositions" et d'"avis publics et rendus applicables dans des conditions fixées par décret" ;

- elle a voulu alléger cette rédaction en supprimant la précision introduite par l'Assemblée nationale sur les normes de gestion applicables aux C.I.L., considérant que ce point serait développé et adapté aux différentes hypothèses par les réglementations proposées par l'agence nationale.

- elle a simplifié la rédaction du cinquième alinéa, considérant que les avis sont applicables, lorsqu'ils reprennent les propositions émises par l'agence nationale et sont donc de ce fait publics ;

- elle a jugé indispensable, en revanche, dans l'hypothèse d'une intervention directe du pouvoir réglementaire en cas de carence, que l'avis que l'agence émet alors soit public.

b) La décision d'agrément des C.I.L.

Le projet de loi précisait que l'agence nationale proposait à l'approbation des ministres intéressés, ou se voyait soumettre pour avis, les décisions d'agrément des C.I.L. L'Assemblée nationale, fidèle à sa position, a souhaité que seule l'agence puisse proposer l'octroi de l'agrément à ces associations.

Votre commission a considéré, qu'en l'espèce, ce mécanisme n'était pas adéquat et devait être inversé. En l'état actuel, il suppose en effet une demande initiale de l'association désireuse d'être agréée auprès de l'agence qui, ensuite, la transmet, si elle l'estime souhaitable, aux ministres intéressés.

Il serait plus logique d'envisager, dans cette hypothèse, que l'agence nationale émette un avis sur l'agrément d'une association, qui n'est pas encore entrée dans le champ d'application de la réglementation élaborée par l'agence. Ce mécanisme existe d'ailleurs à l'heure actuelle puisque le Conseil national pour la participation des employeurs n'émet qu'un avis sur l'agrément des associations.

Elle vous propose donc un **amendement** dans ce sens.

c) Le contrôle du respect, par les C.I.L., de la réglementation applicable

Sous l'autorité des ministres concernés, il appartient à l'agence nationale de s'assurer que les C.I.L. respectent la réglementation qui leur est applicable, ainsi que l'ensemble des dispositions figurant dans le code de la construction et de l'habitation, relatives à la collecte et l'utilisation de la participation patronale. L'Assemblée nationale n'a apporté, sur ce point, qu'une modification de forme.

Votre commission vous propose de **modifier la rédaction** de cette disposition par coordination avec les amendements ci-dessus exposés et notamment de préciser que l'agence contrôle le respect de l'ensemble de la réglementation applicable, qu'elle émane d'une proposition de l'agence ou d'une décision réglementaire par suite de carence. Ce dernier cas n'était en effet pas envisagé dans les précédentes rédactions du texte.

3. Les moyens d'action dont dispose l'agence nationale

Les moyens d'action et d'investigation dont dispose l'agence nationale font l'objet d'une énumération aux quatre alinéas notés a à d.

Elle peut ainsi définir les informations qui doivent lui être transmises, requérir tout éclaircissement utile et obtenir communication de documents comptables. Elle propose également l'habilitation de ceux de ses agents qui effectueront, en son nom, les vérifications nécessaires.

L'Assemblée nationale a souhaité préciser que les agents seront astreints au secret professionnel, tel qu'il résulte de l'article 378 du Code pénal.

Votre commission a retenu cette dernière précision mais a souhaité, par voie **d'amendement**, alléger la rédaction de l'alinéa d, considérant qu'il faisait pour partie double emploi avec le contenu du paragraphe précédent.

4. L'établissement d'un rapport annuel

L'Assemblée nationale a ajouté, in fine, un alinéa additionnel précisant que l'agence établirait un rapport annuel sur l'évolution des sommes investies au titre de la participation des employeurs, afin de proposer d'éventuelles adaptations du taux de la contribution qui pourraient en résulter. Cette disposition reprend l'idée d'un taux fluctuant de cette contribution, défini en fonction des besoins et de l'état des ressources prévisibles au titre des retours, idée envisagée au cours de la vaste réflexion entreprise avant le dépôt du présent projet de loi.

Votre commission est favorable à l'introduction de ce mécanisme ; elle vous propose cependant **deux amendements rédactionnels** visant à améliorer la présentation de cette disposition.

**Article L.313-7-1 du code de la construction
et de l'habitation.**

Application à tous les C.I.L. 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 Echanges, a inséré un article additionnel autorisant l'application, aux C.I.L., des dispositions 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.

L'article L.313-7-1 prévoit la mise en oeuvre de ce mécanisme même si les associations n'atteignent pas les seuils d'applicabilité fixés par décret en Conseil d'Etat aux termes de la loi précitée.

Il en résulte l'obligation, pour tout C.I.L., d'établir annuellement un compte de résultat et un bilan et de désigner un commissaire aux comptes chargé d'attirer l'attention des dirigeants sur tout fait susceptible de compromettre la continuité de l'activité, d'inviter le Président à faire délibérer l'organe collégial de l'association et d'établir un rapport spécial si la continuité de l'activité restait alors compromise.

Enfin, le C.I.L. devra également établir une situation de son actif réalisable et disponible, de son passif exigible, un compte de résultat provisionnel ainsi qu'un tableau ~~et~~ un plan de financement.

Votre commission s'est montrée favorable à cette obligation ; elle vous soumet néanmoins un **amendement rédactionnel** pour en alléger le texte.

Article L.313-8 du code de la construction et de l'habitation.

Emploi des fonds prioritaires.

Cet article précise les conditions dans lesquelles doivent être utilisés les fonds prioritaires destinés au logement des travailleurs immigrés et de leurs familles, conformément au troisième alinéa de l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce texte se substitue aux dispositions de l'article R.313-36 qui accordait la mission de péréquer ces sommes à un "organisme interprofessionnel", en l'occurrence, l'A.F.I.C.I.L.

Le projet de loi autorise l'Agence nationale à établir le programme d'emploi annuel de ces fonds, en application d'orientations définies par le Gouvernement, et à recueillir et redistribuer tout ou partie de ces sommes, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. L'Assemblée nationale a supprimé ce renvoi à un texte réglementaire, jugé inutile, pour améliorer la rédaction de l'article.

Article L.313-9 du code de la construction et de l'habitation.

Fonds de garantie.

L'article L.313-9 institue un fonds de garantie destiné à assurer la bonne fin des opérations engagées par les C.I.L. et alimenté par un prélèvement annuel opéré sur les sommes qu'ils collectent.

Le montant de ce prélèvement devait être déterminé par arrêté conjoint des ministres intéressés, après avis du conseil d'administration de l'agence nationale ; fidèle à la position qu'elle s'est fixée, l'Assemblée nationale a de nouveau inversé ce mécanisme en précisant que ce montant serait déterminé par le conseil d'administration de l'agence nationale, mais dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint des ministres intéressés.

Bien que consciente des difficultés qui ont inspiré cet article, votre commission s'est souciée de l'existence de ce fonds, susceptible de générer à l'instar des "fonds libres" des C.I.L., des produits financiers résultant du placement des sommes dont il disposera. Elle vous propose donc un **amendement** prévoyant que ces produits alimenteront également le fonds de garantie, allégeant du même coup le pourcentage prélevé sur la collecte des C.I.L.

Article L.313-10 du code de la construction et de l'habitation.

Composition du Conseil d'administration de l'agence nationale.

Afin d'associer les partenaires sociaux au fonctionnement de l'agence nationale, l'article L.313-10 précise que la composition du conseil d'administration sera quadripartite, réunissant, en nombre égal, des représentants de l'Etat, des organisations d'employeurs et de salariés représentatives au plan national et des associations collectrices du 1 %.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cette disposition, laissant indéterminés le nombre de membres constituant le conseil d'administration, les conditions de majorité qui s'y appliqueront et la nomination du Président.

Signalons d'ailleurs que l'exposé des motifs du texte affirme, page 5, que le conseil d'administration sera composé de "quatre collègues disposant chacun de cinq sièges" et que "le

président sera élu par le conseil d'administration en son sein", toutes dispositions n'apparaissant nullement dans le corps du projet de loi.

Votre commission vous propose donc de combler cette lacune par **deux amendements** précisant d'une part, le nombre de membres siégeant au conseil d'administration, d'autre part que le Président du conseil d'administration est choisi, en son sein, parmi les représentants des organisations d'employeurs représentatives au plan national. Ce choix se justifie particulièrement puisque l'agence nationale sera chargée du contrôle de l'utilisation des fonds versés par les employeurs.

Cette disposition permet également de prévoir un contrepoids au fait que le statut d'établissement public industriel et commercial conféré à l'agence induit la nomination, par l'Etat, d'un directeur général qui le représente.

Enfin, votre commission a souhaité affirmer que le Président ne saurait exercer de responsabilité au sein d'un organisme collecteur, comme gage de son indépendance.

Article L.313-11 du code de la construction et de l'habitation.

Financement du fonctionnement de l'agence nationale.

Cet article dispose que les sommes nécessaires au fonctionnement de l'agence sont prélevées annuellement sur les fonds collectés par les C.I.L.

Comme elle l'avait fait à l'article L.313-9 en matière de fonds de garantie, l'Assemblée nationale a précisé que la fixation du montant de ce prélèvement relevait de la compétence du conseil d'administration, dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint des ministres intéressés.

Cette formulation semble plus susceptible de limiter les dépenses de fonctionnement de l'agence nationale que celle envisagée par le projet de loi initial : celui-ci prévoyait un

montant défini par voie réglementaire après avis de l'agence. Il est fort probable que dans ce cas, les dépenses effectives s'aligneraient systématiquement sur le budget alloué à l'agence.

Votre commission vous propose, à cet article, un **amendement rédactionnel** visant à harmoniser la présentation de cette disposition avec celles qui précèdent.

Article L.313-12 du code de la construction et de l'habitation.

Sanctions applicables aux C.I.L.

L'article L.313-12 définit l'étendue du pouvoir "disciplinaire" dont dispose l'agence nationale à l'encontre d'une association qui ne respecterait pas les conditions d'agrément prévues à l'article L.313-7 ou dont l'emploi des fonds collectés révélerait de graves irrégularités.

Il ressort du dispositif initial que l'agence nationale peut, dans un premier temps, mettre en demeure le comité concerné de prendre toute mesure utile au redressement de la situation, avant l'expiration d'un délai déterminé.

En cas de carence à l'issue de cette période, il lui appartient ensuite de proposer éventuellement la suspension du conseil d'administration du C.I.L. au ministre chargé du logement.

Dans cette hypothèse, ce dernier peut charger l'agence nationale de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent.

Enfin, l'agence nationale peut proposer au ministre du logement le retrait de l'agrément de l'association.

Toutefois, en cas d'urgence, le ministre précité peut prendre l'initiative de suspendre le conseil d'administration ou de retirer l'agrément sans consultation préalable de l'agence.

Votre commission a observé que ce dispositif était pour le moins confus en raison de l'absence de définition des infractions,

de la multiplication des conditions potestatives qu'il recèle et du manque de clarté dans la gradation des différentes sanctions.

L'Assemblée nationale a également été sensible à cette difficulté puisqu'elle a admis que la mise en demeure de l'association devait être systématique et non laissée à l'appréciation de l'agence nationale. En outre, elle a estimé que l'urgence ne saurait justifier l'absence de consultation de l'agence dans la procédure disciplinaire : elle a donc introduit cette exigence, en l'assortissant néanmoins d'un délai maximal de réponse de huit jours.

Votre commission a considéré que ce délai n'était pas excessif au regard des faits susceptibles de déclencher ces sanctions, qui ne devraient pas requérir une riposte instantanée.

Elle vous propose cependant une rédaction qui puisse ne pas tomber sous le coup des trois critiques suivantes :

- l'inadéquation d'un dispositif qui ne prévoit pas de sanctions automatiques, mais un pouvoir d'appréciation susceptible d'allonger les délais de réaction des intervenants, paradoxal au regard de la procédure d'urgence envisagée ci-dessus ;

- la confusion des sanctions, que le C.I.L. concerné fasse preuve de mauvaise volonté en négligeant la mise en demeure de l'agence ou qu'il prenne des mesures insuffisantes ;

- le manque de clarté dans l'articulation des sanctions les unes par rapport aux autres.

Elle vous soumet donc deux amendements : le premier prévoit de moduler les sanctions entre les C.I.L. négligents et incompetents ; le second, de préciser que le retrait d'agrément constitue un autre recours à l'encontre d'un C.I.L. et non une voie d'appel.

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

Conséquences du retrait d'agrément.

Dissolution d'un C.I.L.

Le premier alinéa de cet article tire les conclusions du retrait d'agrément d'un C.I.L., qui s'oppose à la continuation de l'activité de celui-ci.

Le ministre du logement peut alors enjoindre à l'association qui a fait l'objet de cette mesure de transférer à un autre C.I.L. sa situation financière.

Le texte, dans sa version d'origine, prévoyait la libre désignation, par le ministre précité, du C.I.L. d'accueil ; l'Assemblée nationale a souhaité, une fois encore, que l'agence nationale intervienne dans cette désignation, soit au titre de proposition, soit au titre d'avis.

Votre commission vous propose, sur ce point, **deux modifications rédactionnelles** de cet alinéa.

Au deuxième alinéa, le projet de loi envisage le cas où l'association concernée ne se soumet pas à l'injonction ministérielle, soit qu'elle émette un refus, soit qu'elle s'abstienne.

Dans cette hypothèse, la dissolution de l'association peut être demandée en justice par le ministre concerné ou par l'agence nationale elle-même. L'Assemblée nationale a considéré, à bon escient, que l'agence n'avait alors pas à intervenir car la dissolution judiciaire d'un C.I.L. résultait d'un conflit l'opposant au seul ministre du logement. Elle a donc supprimé cette éventualité.

Enfin, **au dernier alinéa**, sont envisagées les règles applicables en matière de dévolution de l'actif net d'un C.I.L. dissout. Lorsque la dissolution est obtenue en justice, le transfert s'opère au profit d'un autre C.I.L. agréé, désigné par le juge. Dans

le cas d'une dissolution volontaire ou statutaire, la désignation de ce C.I.L. bénéficiaire doit être approuvée par le ministre chargé du logement.

Pour clarifier ce texte, votre commission a considéré qu'il était plus logique de rassembler, au sein de cet article, les dispositions qui s'appliquent au seul cas de relations conflictuelles entre le C.I.L. dissout et les pouvoirs publics. Elle vous propose donc d'en **amender la rédaction** et de créer un article additionnel consacré particulièrement aux dispositions applicables dans le cas d'une dissolution volontaire ou statutaire.

**Article additionnel après l'article L.313-13
du code de la construction et de l'habitation.**

Dissolution volontaire ou statutaire d'un C.I.L.

Par souci de clarté, votre commission vous propose d'exprimer, dans un article différent, le principe qui s'applique aux cas de dissolution volontaire ou statutaire d'un C.I.L., afin de ne pas ajouter à la complexité de l'article précédent relatif à la seule dissolution judiciaire de l'association.

Dans ces deux hypothèses, l'actif net du C.I.L. dissout est transféré à une autre association agréée, dont la désignation est soumise à l'approbation du ministre chargé du logement.

Votre commission considère en outre que, dans cette hypothèse, l'agence nationale est particulièrement apte à émettre un avis sur le choix de l'association d'attribution.

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

Interdictions applicables aux administrateurs de C.I.L.

Cet article applique aux administrateurs des C.I.L. les interdictions, opposées jusqu'alors aux administrateurs d'organismes d'H.L.M. et aux personnes rémunérées ou employées par ceux-ci, par les articles L.423-10 et L.423-11 du code de la construction et de l'habitation.

Ces dispositions leur interdisent de vendre des immeubles à ces organismes, de leur consentir des prêts avec hypothèque, de passer avec eux des marchés de travaux ou de fournitures ou de leur imposer un fournisseur. Est également réprimée l'obtention d'un quelconque avantage de la part de personnes intervenant dans la vente d'immeubles, d'architectes, d'entrepreneurs ou de fournisseurs.

Toute contravention à l'une de ces interdictions est punie d'une peine d'amende, voire d'emprisonnement dans la dernière hypothèse.

**Article L.313-15 du code de la construction
et de l'habitation.**

Décret en Conseil d'Etat.

L'article L.313-15 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités d'application du présent chapitre au code de la construction et de l'habitation, notamment

en ce qui concerne les conditions dans lesquelles sont rendues exécutoires les délibérations du conseil d'administration de l'agence nationale.

* * *

Votre commission vous demande d'adopter l'article 2 sous réserve des amendements qu'elle vous a proposés.

Article 3 (nouveau)

Entrée en vigueur des dispositions relatives à l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré un article additionnel prévoyant que les dispositions de l'article 2 entreront en vigueur à une date fixée par décret en conseil d'Etat et, au plus tard, le 31 mars 1988, afin d'éviter le prolongement de la situation temporaire qui résultera de la substitution de l'agence nationale aux structures actuellement existantes.

Votre commission a approuvé cette disposition, souhaitant que le décret en Conseil d'Etat, prévu à l'article L.313-15, intervienne dans les délais requis.

Elle vous propose d'adopter l'article 3 sans modification.

* * * *

**

Sous le bénéfice de ces observations et compte tenu des amendements qu'elle vous a présentés, la commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter le projet de loi n° 185 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.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
Code de la construction et de l'habitation.	Projet de loi 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.	Projet de loi 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.	Projet de loi 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
	Article premier.	Article premier.	Article premier.
	I. — L'article L. 313-1 du Code de la construction et de l'habitation est modifié ainsi <i>qu'il suit</i> :	I. — L'article...	I. — Alinéa sans modifica- tion.
<i>Art. L. 313-1.</i> Les em- ployeurs, occupant au minimum dix salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, assujettis à la taxe sur les salaires prévue à l'arti- cle 231 du Code général des impôts, autres que ceux qui ap- partiennent à des professions relevant du régime agricole au regard des lois sur la Sécurité sociale pour lesquelles des règles spéciales ont été édictées en ap- plication du 3 a) dudit arti- cle 231, doivent consacrer au financement d'acquisition et d'aménagement de terrains des- tinés exclusivement à la construction de logements so- ciaux, de construction de loge- ments, d'acquisition, d'aména- gement ou de remise en état de logements anciens des sommes représentant 0,77 % 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 indus- triel ou commercial, ainsi qu'aux organismes de l'Etat, des collec- tivités locales et de leurs établis- sements publics ayant le même caractère.	— au premier alinéa, le taux de 0,77 % est remplacé par le taux de 0,72 %.	— dans le premier alinéa, 0,72 %.	— dans le premier alinéa, les mots « représentant 0,77 % au moins » sont remplacés par les mots « représentant 0,72 % au moins ».

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Propositions
de la commission**

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 neuvième, 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. Les dispositions précédentes s'appliquent aux investissements qui doivent être réalisés à compter du 1^{er} janvier 1975 à raison des salaires payés au cours de l'année 1974.

Les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés, sont dispensés pendant trois ans du paiement de la cotisation relative à la participation. Le montant de la participation est réduit de 75 % la quatrième année, de 50 % la cinquième année, de 25 % la sixième année.

— La dernière phrase du quatrième alinéa est abrogée.

— Alinéa sans modification.

— dans le troisième alinéa, les mots « aux logements des travailleurs immigrés et de leurs familles » sont remplacés par les mots « à des actions en faveur du logement des personnes défavorisées, notamment des travailleurs immigrés et de leurs familles ».

— Alinéa sans modification.

II. — Le taux de 0,72 % s'appliquera pour la première fois aux investissements qui doivent être réalisés en 1988 à raison des salaires payés en 1987.

II. — Non modifié.

II. — Le taux de 0,72 % s'applique aux investissements qui doivent être réalisés en 1988 à raison des salaires payés en 1987.

Article premier bis (nouveau).

Article premier bis (nouveau).

1. — Après l'article L. 313-2 du Code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 313-2-1 ainsi rédigé :

1. — Après l'article L. 313-1 du Code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Propositions
de la commission

« Art. L. 313-2-1. — Le contrat de réservation conclu au titre de la participation des employeurs est une convention par laquelle une personne, en contrepartie du versement de fonds issus de cette participation, s'oblige à affecter, pour une durée déterminée, un immeuble à usage locatif d'habitation au profit de personnes déterminées par son contractant.

« A moins que le logement ne soit vendu en application des dispositions de l'article L. 443-9 du présent code, l'aliénation de cet immeuble substitue de plein droit l'acquéreur dans les droits et obligations du vendeur, y compris celles résultant du contrat de réservation annexé au contrat de vente. »

II. — Ces dispositions s'appliquent aux contrats en cours à la date de publication de la présente loi, à l'exception de ceux contestés devant les tribunaux.

Art. 2.

Il est ajouté au chapitre III du titre premier du livre III du Code de la construction et de l'habitation des articles suivants :

« Art. L. 313-7. — L'agence nationale pour la participation des employeurs a l'effort de construction est chargée d'une mission générale de conseil, de coordination des activités, de contrôle de la gestion des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel agréées aux fins de collecter les sommes définies à l'article L. 313-1.

Article 2.

Le chapitre III du titre premier du livre III du Code de la construction et de l'habitation est complété par les articles L. 313-7 à L. 313-15 ainsi rédigés :

« Art. L. 313-7. — L'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, établissement public à caractère industriel et commercial, est chargée d'une mission générale d'élaboration des règles régissant les conditions d'activités des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel agréés aux fins de participer à la collecte des sommes définies à l'article 313-1, de contrôle de la gestion desdites associations, de coordination de leur activité et de péréquation des sommes mentionnées aux troisième et quatrième alinéa de l'article L. 313-1.

« Art. L. 313-1-1. — Le contrat de réservation conclu au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction est une convention par laquelle une personne, en contrepartie du versement de fonds issus de cette participation, s'oblige à affecter, pour une durée déterminée, des logements locatifs à l'usage de personnes désignés par son co-contractant. »

« Toute aliénation de ces logements substitue de plein droit l'acquéreur dans les droits et obligations du vendeur, y compris celles résultant du contrat de réservation annexé au contrat de vente. Cette disposition ne s'applique pas aux logements vendus dans les conditions prévues à l'article L. 443-9 ».

II. — Ces dispositions...
... contrats de réservation en cours...

... tribunaux.

Article 2.

Alinéa sans modification.

« Art. L. 313-7. — L'agence nationale pour la participation des employeurs a l'effort de construction est un établissement public industriel et commercial. Elle est chargée ..

à l'article L. 313-1 et de contrôle de leur gestion.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
	<p>« Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 313-14 fixe les conditions dans lesquelles, sur proposition ou après avis de l'agence nationale, sont prises :</p>	<p><i>« L'agence nationale propose aux ministres intéressés :</i></p>	<p><i>« A ce titre, elle propose aux ministres intéressés les règles régissant le fonctionnement et la gestion de ces associations, ainsi que celles garantissant le bon emploi des fonds qu'elles collectent. Ses propositions sont applicables dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article L. 313-15.</i></p>
	<p>« a) les règles relatives au fonctionnement et à la gestion de ces associations ;</p>	<p>« a) les règles relatives au fonctionnement et à la gestion de ces associations, ainsi que les normes de gestion destinées à garantir leur solvabilité et d'équilibre de leur structure financière, et leur imposant de respecter des ratios de couverture et de division des risques ;</p>	<p>« a) alinéa supprimé.</p>
	<p>« b) les règles tendant à garantir le bon emploi des fonds mentionnés à l'article L. 313-1, collectés par les associations précitées.</p>	<p>« b) alinéa sans modification.</p>	<p>« Alinéa supprimé.</p>
		<p><i>« Ses avis sont publics et sont rendus applicables dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 313-15.</i></p>	<p>« Alinea supprimé.</p>
		<p><i>« En cas de carence de l'agence, les ministres intéressés peuvent, après avis de l'agence, prendre les textes réglementaires relatifs aux a) et b) ci-dessus.</i></p>	<p><i>« En cas de carence, ces règles sont prises par voie réglementaire, après avis rendu public de l'agence nationale.</i></p>
	<p>« Elle propose à l'approbation des ministres intéressés ou ceux-ci lui soumettent pour avis les décisions d'agrément de ces associations.</p>	<p>« Elle propose à l'approbation des ministres intéressés les décisions d'agrément de ces associations</p>	<p>« L'agence nationale est consultée, par les ministres intéressés, sur les décisions d'agrément des associations précitées.</p>
	<p>« Elle est chargée, sous l'autorité de ces ministres, de contrôler le respect par ces associations des règles mentionnées aux a) et b) ci-dessus ainsi que les dispositions du présent code relatives à la collecte et à l'utilisation du produit de la participation définies à l'article L. 313-1.</p>	<p>Alinea sans modification.</p>	<p>« Elle est chargée,...</p>
			<p>... mentionnées aux deuxième et troisième alinéas...</p>
			<p>... à l'article L. 313-1.</p>
	<p>« A ce titre notamment :</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>	<p>« Alinea sans modification.</p>
	<p>« a) elle détermine la liste, le modèle et les délais de transmission des documents et informations qui doivent lui être remis ;</p>	<p>« a) alinéa sans modification.</p>	<p>« a) alinéa sans modification.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Propositions
de la commission

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

« c) elle peut demander la communication de tous les documents comptables.

« d) elle propose au ministre chargé du logement la désignation de ceux de ses agents qui seront habilités à exercer auprès des associations les contrôles nécessaires à l'accomplissement par l'agence nationale des missions définies aux alinéas précédents et notamment à obtenir communication des documents comptables.

« Art. L. 313-8. — En application des orientations définies annuellement par le Gouvernement, l'agence nationale établit le programme d'emploi annuel des fonds mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 313-1.

« Elle recueille et redistribue, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, tout ou partie de ces fonds.

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

« c) alinéa sans modification.

« d) elle propose...

comptables. Ces agents sont astreints au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 378 du Code pénal. Ce secret ne peut leur être opposé, sauf par les auxiliaires de justice.

« L'agence établit un rapport annuel sur l'évolution des sommes investies au titre de l'article L. 313-1 et propose aux ministres intéressés les éventuelles adaptations du taux visé au premier alinéa qui peuvent en résulter.

« Art. L. 313-7-1. — Les dispositions des articles 27, 28 et 29 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises sont applicables aux associations visées à l'article L. 313-7 du présent code, y compris lorsqu'elles n'atteignent pas les seuils fixés par décret en Conseil d'Etat mentionnés auxdits articles 27 et 28,

« Art. L. 313-8. — Alinéa sans modification.

« A cet effet, elle recueille et redistribue tout ou partie de ces fonds.

« b) alinéa sans modification.

« c) alinéa sans modification.

« d) elle propose au ministre chargé du logement la désignation de ceux de ses agents habilités à exercer les contrôles nécessaires à l'accomplissement des missions définies aux alinéas précédents. »

« L'agence nationale...

... du taux visé au premier alinéa du même article qui peuvent en résulter.

« Art. L. 313-7-1. — Les dispositions...

... a l'article L. 313-7, y compris...

... articles 27 et 28.

« Art. L. 313-8. — Non modifié.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Propositions
de la commission

« Art. L. 313-9. — L'agence nationale gère un fonds de garantie destiné à assurer la bonne fin des opérations engagées par les associations mentionnées à l'article L. 313-7.

« Le fonds de garantie est alimenté par un prélèvement annuel opéré sur les fonds collectés par ces associations et dont le montant est fixé par arrêté conjoint des ministres intéressés après avis du conseil d'administration de l'agence nationale.

« Art. L. 313-10. — Le conseil d'administration est composé pour un quart de représentants de l'Etat, pour un quart de représentants des organisations d'employeurs représentatives au plan national, pour un quart de représentants des organisations de salariés représentatives au plan national et pour un quart de représentants des associations mentionnées à l'article L. 313-7.

« Art. L. 313-11. — L'agence nationale dispose, pour son fonctionnement, d'un prélèvement opéré chaque année sur les sommes collectées par les associations agréées mentionnées à l'article L. 313-7.

« Le montant de ce prélèvement est fixé annuellement par arrêté conjoint des ministres intéressés, après avis du conseil d'administration de l'agence nationale.

« Art. L. 313-12. — En cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds ou de non-respect des conditions d'agrément, l'agence nationale peut mettre une association en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures de redressement utiles.

« Art. L. 313-9. — Alinéa sans modification.

« Le fonds...

... associations dont le montant est déterminé par le conseil d'administration de l'agence nationale dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint des ministres intéressés.

« Art. L. 313-10. — Non modifié.

« Art. L. 313-11. — Alinéa sans modification.

« Le montant...
... est déterminé annuellement par le conseil d'administration de l'agence nationale dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint des ministres intéressés.

« Art. L. 313-12. — En cas...

... , l'agence nationale met l'association concernée...

... utiles.

« Art. L. 313-9. — Alinéa sans modification.

« Le fonds...

... des ministres intéressés, ainsi que par les produits financiers résultant du placement de ces sommes.

« Art. L. 313-10. — Le conseil d'administration de l'agence nationale comprend vingt membres. Il est composé...

... à l'article L. 313-7.

« Le président est élu par le conseil d'administration, parmi les représentants des organisations d'employeurs. Il ne peut exercer aucune responsabilité au sein d'une association mentionnée à l'article L. 313-7. »

« Art. 313 11. — L'agence...

... par les associations mentionnées à l'article L. 313-7.

« Alinéa sans modification.

« Art. L. 313-12. — Alinéa sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Propositions
de la commission

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

« L'agence nationale peut proposer au ministre chargé du logement de prononcer le retrait d'agrément. Dans ce cas, l'association concernée doit être mise en mesure de présenter préalablement ses observations.

« En cas d'urgence, le ministre précité peut suspendre le conseil d'administration ou retirer l'agrément, sans consultation préalable de l'agence nationale.

« Art. L. 313-13. — En cas de retrait d'agrément, le ministre chargé du logement peut enjoindre à l'association qui en est l'objet de transférer à une autre association agréée qu'il désigne la situation active et passive résultant de l'encaissement et de l'emploi des ressources au titre de la participation des employeurs.

« En cas de refus ou de carence de l'association concernée par cette injonction le ministre ou l'agence nationale a qualité pour demander en justice sa dissolution.

« En cas de dissolution judiciaire, volontaire ou statutaire d'une association, l'actif net dégagé par la liquidation ne peut être attribué qu'à une association titulaire de l'agrément prévu à l'article L. 313-7. Lorsque la dissolution est volontaire ou statutaire, la désignation de l'associa-

« Alinéa sans modification.

« Alinéa sans modification.

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

« Art. L. 313-13. — En cas...

... qu'il désigne,
sur proposition ou après avis de l'agence, la situation...

... des
employeurs.

« En cas...

... le ministre a qualité...
... dissolution.

« Alinéa sans modification.

« Lorsque ces mesures de redressement se révèlent inefficaces, l'agence nationale peut proposer au ministre chargé du logement la suspension du conseil d'administration de l'association concernée. Elle doit la proposer si l'association n'a pas donné suite à sa mise en demeure.

« S'il prononce cette suspension, le ministre chargé du logement peut confier à l'agence nationale la mission de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent. »

« L'agence nationale peut, le cas échéant, proposer...

... observations.

« Alinéa sans modification.

« Art. L. 313-13. — En cas...

... après avis de l'agence nationale, la situation...

... employeurs à l'effort de construction.

« Alinéa sans modification.

« En cas de dissolution judiciaire d'une association, l'actif net dégagé par la liquidation ne peut être attribué qu'à une association titulaire de l'agrément prévu à l'article L. 313-7 ».

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 423-10.</i> — Il est interdit aux administrateurs d'organisme d'habitations à loyer modérés, ainsi qu'à toute personne rémunérée par ces organismes, de vendre des immeubles directement ou indirectement auxdits organismes ou à leurs clients, de leur consentir des prêts avec hypothèque, de passer avec ces organismes ou avec leurs clients des marches de travaux ou de fournitures ou d'imposer le choix d'un fournisseur, entrepreneur ou prestataire de service déterminé pour la réalisation d'une de ces opérations prévues au présent livre.</p> <p>La contravention a ces interdictions est punie d'une amende de 3 600 F à 30 000 F. La peine sera doublée en cas de récidive.</p> <p><i>Art. L. 423-11.</i> — Il est interdit aux administrateurs des organismes d'habitations à loyer modéré ainsi qu'à toute personne employée par ces organismes de recevoir, directement ou indirectement et sous quelque forme que ce soit, même en prenant ou en conservant des intérêts dans une entreprise, un avantage quelconque de la part des personnes qui interviennent dans les ventes ou échanges d'immeubles réalisés avec les organismes précités ou avec leurs clients, ainsi que de la part des architectes et des entrepreneurs qui exécutent des travaux pour le compte de ces organismes ou de leurs clients et d'une façon générale, de la part de tout fournisseur.</p>	<p><i>tion agréée bénéficiaire de l'actif net est soumis à l'approbation du ministre chargé du logement.</i></p> <p><i>« Art. L. 313-14.</i> — Les interdictions prévues aux articles L. 423-10 et L. 423-11 <i>du présent code</i> sont applicables aux administrateurs des associations mentionnées à l'article L. 313-7.</p>	<p><i>« Art. 313-14.</i> — Les interdictions... ... L. 423-11 sont applicables... ... L. 313-7.</p>	<p><i>« Article L. 313-13-1 — En cas de dissolution volontaire ou statutaire d'une association, l'actif net dégagé par la liquidation est attribué à une association titulaire de l'agrément prévu à l'article L. 313-7, dont la désignation est soumise à l'approbation du ministre chargé du logement, après avis de l'agence nationale. »</i></p> <p><i>« Art. L. 313-14.</i> — Non modifié.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>La contravention aux interdic- tions qui précèdent est punie d'une amende de 18 000 F à 60 000 F et d'un emprisonne- ment de six mois à trois ans. La peine est doublée en cas de réci- dive.</p>	<p>« Art. L. 313-15. — Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du pré- sent chapitre, notamment les conditions dans lesquelles les délibérations du conseil d'admini- stration de l'agence nationale sont rendue exécutoires. »</p>	<p>« Art. L. 313-15. — Non mo- difié.</p>	<p>« Art. L. 313-15. — Non mo- difié.</p>
		<p>Article 3 (nouveau).</p>	<p>Article 3 (nouveau).</p>
		<p>Les dispositions prévues à l'ar- ticle 2 entreront en vigueur a une date fixée par décret en Conseil d'Etat, et au plus tard le 31 mars 1988.</p>	<p>Conforme.</p>