



N° 3512

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 février 2016.

PROJET DE LOI

*habilitant le Gouvernement à légiférer pour **simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation,***

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Manuel VALLS,
Premier ministre,

PAR Mme Emmanuelle COSSE,
ministre du logement et de l'habitat durable,

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Des études réalisées par le Credoc en 2012 montrent que les difficultés du logement des salariés affectent 40 % des entreprises et que 500 000 personnes (sur cinq ans) en recherche d'emploi auraient renoncé à un poste car cela aurait occasionné une hausse de leurs dépenses en logement.

Dans ce contexte, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), contribution versée depuis 1953 par les employeurs du secteur privé non agricole et affectée au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés, joue un rôle central.

Ce dispositif, géré paritairement par Action logement (anciennement 1 % logement), a en effet pour objet de faciliter l'accès au logement des salariés pour favoriser l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle (participation au financement de logements sociaux, de l'accession à la propriété, aides financières et services destinés à favoriser la mobilité...).

La PEEC est aujourd'hui très majoritairement collectée par les comités interprofessionnels du logement (CIL).

Les CIL sont regroupés au sein du réseau Action logement (anciennement 1 % logement), géré de façon paritaire et dont la tête de réseau est l'union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL). Action logement a pour objet de faciliter l'accès au logement des salariés pour favoriser l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle via la distribution d'aides aux salariés du secteur assujéti (aides pour l'accession à la propriété ou encore aides à la mobilité) et le financement du logement social. Ce lien entre les deux problématiques de l'emploi et du logement a été récemment souligné par une étude qui, menée par Action logement auprès des entreprises, évalue à plusieurs centaines de milliers les emplois non pourvus en raison de difficultés des candidats à se loger, en particulier des jeunes demandeurs d'emploi.

Depuis 2013, Action logement, dans le cadre d'un accord-cadre passé avec l'État prévoyant la mobilisation exceptionnelle sur six ans de trois milliards d'euros d'emprunts auprès du fonds d'épargne est mobilisé pour accélérer la construction de logements sociaux destinés en particulier aux salariés, et de contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif national de la production de tels logements.

Comme le prévoit l'article 123 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, la nature et les règles d'utilisation des emplois de la PEEC, ainsi que les enveloppes minimales et maximales consacrées à chaque emploi ou catégorie d'emploi, sont fixées par convention entre l'État et l'UESL. Ainsi, le 2 décembre 2014, l'État et l'UESL ont signé une convention quinquennale qui s'inscrit dans les objectifs du réseau : renforcement du lien entre l'emploi et le logement, en soutenant la construction de logements abordables pour les salariés et en les accompagnant dans leurs projets d'acquisition, de rénovation, ou dans leur mobilité.

En 2009, sous l'impulsion de l'État et des partenaires sociaux, l'organisation du réseau Action logement a connu une évolution profonde, notamment par la réduction significative du nombre de CIL (d'une centaine de CIL au début des années 2000 à vingt en 2015) et par la professionnalisation de leur mode de fonctionnement et d'intervention. Malgré les efforts et les résultats enregistrés suite à cette réforme, la rationalisation de la gestion du réseau Action logement reste significativement perfectible et l'équité du bénéfice de la PEEC est insuffisamment assurée entre les salariés des grandes entreprises et les autres.

Ainsi, au cours de l'année 2014, les partenaires sociaux ont poursuivi la démarche de modernisation et de rationalisation du réseau et ont élaboré un projet de redéploiement d'Action logement pour la période 2015/2019 qui a fait l'objet de la signature en mai d'une « position commune » qui vise notamment à améliorer la lisibilité d'Action logement et à clarifier et simplifier le processus de collecte auprès des entreprises par souci d'efficacité et de réduction des coûts. La convention État-UESL du 2 décembre 2014 définit également des objectifs relatifs à l'amélioration de l'organisation d'Action logement et de son modèle financier.

Faisant le constat que l'organisation actuelle d'Action logement risquait de compromettre l'atteinte des objectifs fixés dans la « position commune » et dans la convention quinquennale précitées, les partenaires

sociaux ont proposé à l'État d'engager une refonte du modèle d'Action logement et de ses structures.

Il est ainsi proposé d'autoriser le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances toute mesure de nature législative permettant la rationalisation et la simplification de la collecte de la PEEC et de la distribution des aides et services financés au moyen de cette participation. Cette refonte a pour objectif d'accroître la cohérence, la lisibilité et l'efficacité du dispositif et d'en réduire les coûts de fonctionnement en mutualisant les moyens. Elle passe également par la constitution d'un véritable groupe Action logement, structuré de façon cohérente et transparente, permettant ainsi de décliner territorialement les objectifs fixés dans la convention quinquennale passée avec l'État.

Par conséquent, la nouvelle organisation d'Action logement s'appuiera sur une nouvelle structure « faîtière » paritaire qui pilotera l'ensemble du dispositif, avec pour mission essentielle de conclure avec l'État les conventions quinquennales relatives aux emplois de la PEEC et de veiller à leur mise en œuvre.

Cette structure « faîtière » assurera le pilotage d'un nouvel organisme chargé de collecter la PEEC auprès de l'ensemble des entreprises assujetties et de délivrer les aides et services, en garantissant l'équité dans leur distribution et la prise en compte des besoins des territoires. Cette équité devra porter au bénéfice à la fois des salariés quelle que soit la taille de leur entreprise et des organismes de logement social, quel que soit leur statut et que ceux-ci soient contrôlés ou non par Action logement. La centralisation de la collecte sur un organisme collecteur unique permettra d'atteindre ces objectifs et de développer une culture du service et de la performance dans l'intérêt des entreprises et de leurs salariés.

La structure « faîtière » assurera également le pilotage d'une nouvelle structure de portage de l'ensemble des participations actuellement détenues par les CIL dans les ESH et autres sociétés immobilières. Celle-ci sera chargée de mettre en œuvre la politique immobilière déterminée par la structure « faîtière » en application des orientations définies avec l'État dans la convention quinquennale. Tout en respectant l'autonomie de gestion des filiales et leur ancrage territorial, la création de cette nouvelle entité permettra d'accroître la production de logements sociaux et intermédiaires et de soutenir l'emploi dans le secteur de la construction et des services immobiliers.

Il est également prévu d'adapter les dispositions relatives aux missions exercées par l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) sur les différents organismes d'Action logement. Le renforcement de la capacité d'intervention d'Action logement doit en effet s'accompagner de la confirmation des missions de l'agence chargée, en toute indépendance, de son contrôle et de son évaluation. Par ailleurs, le code monétaire et financier sera adapté pour préciser les conditions d'exercice d'opérations de crédit par le nouvel organisme chargé de collecter la PEEC et de délivrer les aides et services, ainsi que d'organiser les modalités de surveillance de ces activités.

Par ailleurs, l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et l'Association foncière logement (AFL) seront confortées dans leur mission, respectivement de mise en place du nouveau dispositif de sécurisation des salariés entrant dans le parc locatif privé (dispositif Visale) et d'opérateur pour la mise en œuvre de la mixité sociale dans les quartiers de la politique de la ville visés par le programme national de renouvellement urbain. Les dispositions législatives relatives à ces deux associations seront amenées à évoluer pour une mise en conformité de leur objet avec leurs activités dans le cadre de la nouvelle organisation du réseau, conformément aux orientations définies par les partenaires sociaux.

Les mesures législatives fixeront par ailleurs les modalités permettant d'assurer la mise en place effective et juridiquement sécurisée du nouveau dispositif.

Ce projet d'évolution structurelle s'accompagne d'un engagement des partenaires sociaux de maintenir le groupe Action logement dans le champ de l'économie sociale et solidaire et d'élaborer un projet managérial et social exemplaire, laissant une place importante au paritarisme et au dialogue social. Il a fait l'objet pour son élaboration d'échanges préalables avec le Gouvernement et a reçu l'accord de celui-ci.

En accord avec le Gouvernement, les partenaires sociaux souhaitent mettre en place rapidement ce dispositif afin qu'il puisse être opérationnel dès 2016. Ainsi profondément réorganisé, le réseau Action logement disposera de capacités d'intervention optimisées au service de l'amélioration du logement des salariés des entreprises et de l'accompagnement des politiques publiques de l'habitat ; cette nouvelle configuration favorisera l'atteinte des objectifs fixés pour 2015-2019 dans la convention quinquennale et dans la « position commune » et accroîtra sa

capacité de contribution à l'effort de production de logements sociaux et intermédiaires.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre du logement et de l'habitat durable,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre du logement et de l'habitat durable, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 17 février 2016.

Signé : Manuel VALLS

Par le Premier ministre :

La ministre du logement et de l'habitat durable

Signé : Emmanuelle COSSE

Article 1^{er}

- ① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de simplifier et de rationaliser, en vue d'un meilleur service aux entreprises assujetties et à leurs salariés, l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction prévue à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation et la distribution des emplois de cette participation définis à l'article L. 313-3 du même code :
- ② 1° En prévoyant la création d'un organisme paritaire chargé de définir dans le cadre de la loi les orientations générales du dispositif d'ensemble et de piloter et de contrôler les structures le composant ;
- ③ 2° En prévoyant, par substitution aux organismes collecteurs agréés associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement, la création d'un organisme unique chargé de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction et de distribuer les emplois de cette participation, le cas échéant par des apports de ressources à l'organisme mentionné au 3° pour l'acquisition de titres mentionnés au même 3° ;
- ④ 3° En prévoyant la création d'un organisme unique qui recueillera l'ensemble des titres détenus par les organismes collecteurs associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement émis par des sociétés immobilières, y compris les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré mentionnées à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, et qui sera chargé d'acquérir, au titre des emplois mentionnés au 2°, des titres émis par des sociétés immobilières ;
- ⑤ 4° En définissant la forme juridique, la gouvernance, les missions, les modes de financement, le régime fiscal et le régime des relations individuelles et collectives de travail applicables aux trois organismes devant être constitués en application des 1° à 3° ainsi que, s'il y a lieu, de leurs filiales, permettant notamment un pilotage efficient des organismes devant être constitués en application des 2° et 3° par l'organisme devant être constitué en application du 1°, assurant l'association des partenaires, notamment l'Union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, à la définition des orientations de l'organisme créé en application du même 1° et prévoyant les modalités

d'organisation territoriale de ces organismes et la cohérence des activités des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré contrôlées par l'organisme créé en application du 3° avec les politiques locales de l'habitat ;

- ⑥ 5° En précisant les dispositions, y compris fiscales, nécessaires à la transmission, au transfert ou à la cession aux trois organismes devant être constitués en application des 1° à 3° des droits et obligations, de la situation active et passive et des biens immeubles et meubles corporels ou incorporels de toute nature appartenant aux organismes collecteurs associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement et à l'Union, sans que le transfert des contrats en cours d'exécution entraîne leur résiliation, ni la modification de l'une quelconque de leurs clauses, ni, le cas échéant, le remboursement anticipé des dettes qui en sont l'objet ;
- ⑦ 6° En prévoyant des dispositions, relatives notamment aux règles de gouvernance des organismes devant être constitués en application des 1° à 3°, garantissant l'absence de discrimination dans la distribution des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction entre, d'une part, les sociétés dont l'organisme constitué en application du 3° sera actionnaire et, d'autre part, les autres personnes morales exerçant les mêmes missions ;
- ⑧ 7° En adaptant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux missions de contrôle, d'évaluation et d'étude de l'Agence nationale de contrôle du logement social, afin de lui permettre d'exercer ses missions sur les organismes constitués en application des 1° à 3° et d'étendre ses missions au contrôle des dispositions mentionnées au 6° ;
- ⑨ 8° En adaptant les dispositions du code monétaire et financier afin de fixer les conditions d'exercice d'opérations de crédit par l'organisme constitué en application du 2° et de surveillance de cette activité ;
- ⑩ 9° En apportant aux dispositions législatives en vigueur toutes autres modifications rendues nécessaires par la mise en œuvre des mesures prévues aux 1° à 8°.

Article 2

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance toute mesure

relevant du domaine de la loi modifiant l'objet des associations mentionnées aux articles L. 313-33 et L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation afin d'élargir le champ et les modalités de leurs interventions.

Article 3

Les ordonnances prévues aux articles 1^{er} et 2 sont prises dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi.

Article 4

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de ces ordonnances.



ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

habilitant le Gouvernement à légiférer pour simplifier et rationaliser
l'organisation de la collecte de la participation des employeurs
à l'effort de construction et la distribution
des emplois de cette participation

NOR : LHAL1528221L/Bleue-1

12 février 2016

Le projet de loi a pour objet d'autoriser, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives permettant de simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la distribution des emplois de cette participation.

TABLE DES MATIERES

I. Etat des lieux	4
II. Objectifs poursuivis	6
2.1 La mise en place de la nouvelle organisation d'Action Logement	7
2.2 L'adaptation des missions exercées par l'ANCOLS à la nouvelle organisation d'Action Logement.....	8
III. Analyse des impacts des dispositions envisagées	8
3.1 .Impacts sur l'organisation financière et les coûts de fonctionnement d'Action Logement	8
3.2 Impacts sur le financement du logement social et intermédiaire	9
3.3. Impacts sur les entreprises et les salariés	9
3.4 Impacts sur les collectivités locales et les partenariats locaux.....	10
3.5 Impacts juridiques	11
IV. Modalités de mise en œuvre	11

I. Etat des lieux

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), contribution versée depuis 1953 par les employeurs du secteur privé non agricole, est aujourd'hui très majoritairement collectée par les comités interprofessionnels du logement (CIL), organismes collecteurs associés de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et constitue un dispositif géré paritairement par Action Logement (anciennement 1% Logement)¹.

Action Logement a pour objet de faciliter l'accès au logement des salariés pour favoriser l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle, *via* la distribution d'aides (accession à la propriété ou aides à la mobilité) aux salariés du secteur assujéti et le financement du logement social. En outre, Action Logement contribue au financement des politiques publiques du logement (financement du PNRU et du NPNRU en particulier).

En 2009, sous l'impulsion de l'Etat et des partenaires sociaux, l'organisation du réseau Action Logement a connu une évolution profonde, notamment par la réduction significative du nombre de CIL (d'une centaine de CIL au début des années 2000 à vingt en 2015) et par la professionnalisation de leur mode de fonctionnement et d'intervention.

Malgré les résultats enregistrés suite à cette réforme, la rationalisation de la gestion du réseau Action logement reste significativement perfectible et l'équité du bénéfice de la PEEC est insuffisamment assurée entre les salariés des grandes entreprises et les autres.

Depuis 2013, dans le cadre d'un accord-cadre passé entre l'UESL et l'Etat prévoyant la mobilisation exceptionnelle sur six ans de trois milliards d'euros d'emprunts auprès du fonds d'épargne, Action Logement est mobilisé pour accélérer la construction de logements sociaux destinés en particulier aux salariés et contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif national de la production de tels logements. Comme le prévoit l'article 123 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové modifiant l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, la nature et les règles d'utilisation des emplois de la PEEC, ainsi que les enveloppes minimales et maximales consacrées à chaque emploi ou catégorie d'emploi, sont fixées par convention entre l'Etat et l'UESL. Ainsi, l'Etat et l'UESL ont signé, le 2 décembre 2014, une convention quinquennale qui s'inscrit dans les objectifs du réseau : renforcement du lien entre l'emploi et le logement, en soutenant la construction de logements abordables pour les salariés et en les accompagnant dans leurs projets d'acquisition, de rénovation, ou dans leur mobilité.

En outre, cette convention fait le constat que la réforme d'Action Logement engagée depuis 2009 :

- s'est traduite au cours des cinq dernières années par une très forte concentration ayant donné naissance à des groupes immobiliers et de services dont la taille, la surface

¹ Action Logement est piloté par les partenaires sociaux. Il comporte l'UESL (l'Union des entreprises et des salariés pour le logement visée à l'article L. 313-17 du CCH), organisme regroupant les 20 CIL (comités interprofessionnels du logement, organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction – la PEEC), leurs filiales, l'APAGL (l'Association pour l'accès aux garanties locatives visée à l'article L. 313-33 du CCH) et l'AFL (l'Association Foncière Logement visée à l'article L. 313-34 du CCH).

financière et la complexité sont de nature à remettre en question le statut associatif qui jusqu'à maintenant prédomine largement au sein du réseau ;

- a permis une diminution des frais de fonctionnement des CIL, qui peut encore se poursuivre, en refondant le modèle de distribution de la PEEC.

La convention précitée définit également des objectifs relatifs à l'amélioration de l'organisation d'Action Logement et de son modèle financier et prévoit en conséquence l'engagement d'Action Logement :

- de poursuivre la rénovation de sa gouvernance, afin d'en améliorer la transparence, la maîtrise des risques et l'efficacité opérationnelle ;
- de refondre le modèle de distribution de la PEEC et d'imputation des coûts afin notamment de diminuer les coûts de fonctionnement de l'ensemble des collecteurs de 10% et de reconfigurer le financement des coûts de distribution des produits Action Logement.

Les partenaires sociaux ont poursuivi au cours de l'année 2014 la démarche de modernisation et de rationalisation du réseau et ont élaboré un projet de redéploiement d'Action Logement pour la période 2015/2019 qui a fait l'objet de la signature en mai d'une « position commune ».

Les partenaires sociaux ont affirmé leur volonté de rendre Action Logement plus équitable, plus efficient et plus lisible, l'atteinte de ces objectifs passant notamment par :

- l'ouverture du dispositif à l'ensemble des entreprises assujetties, quelle que soit leur taille, en leur garantissant un traitement équitable et l'accessibilité des aides et services pour tous les salariés répondant aux critères déterminés par les Partenaires sociaux en accord avec l'Etat ;
- l'élaboration d'une offre de solutions de logement destinée à faciliter l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle, dont l'efficacité économique et sociale est démontrée, sur l'ensemble du territoire, suivant les besoins des bassins d'emploi ;
- la mutualisation de l'offre de produits et de services, y compris les réservations locatives ;
- la fin de la concurrence entre les CIL sur la collecte de la PEEC par une centralisation de la collecte ;
- la mise en place d'une stratégie de mobilisation des filiales ESH ambitieuse, visant à produire une offre de logements abordables adaptée aux besoins identifiés dans les territoires ;
- l'amélioration de la performance du modèle économique d'Action Logement en mutualisant les moyens et réduisant les frais de fonctionnement.

En 2015, les ressources d'Action Logement se sont élevées à 4Mds€, correspondant :

- aux versements des 223 100 entreprises de plus de 10 salariés employant 14 millions de salariés, dont 80 000 entreprises de plus de 20 salariés, cotisant à hauteur d'une participation de 1,7 Md€,
- à 1,5 Md€ de retour de prêts,
- à la mobilisation d'un emprunt auprès de la CDC.

Pour la même période, les emplois de la PEEC se sont élevés à :

- 1,4 Md€ au titre des financements destinés aux personnes morales (organismes HLM en particulier),
- 200 M€ pour l'AFL,
- 1 Md€ au titre des financements destinés aux personnes physiques (prêts « Accession » notamment),
- 1,3 Md€ dédiés au financement des politiques publiques, en particulier du PNRU et du NPRNU.

Avec un patrimoine de plus de 900 000 logements Action Logement est le principal acteur du logement social et intermédiaire. Cet organisme dispose de plus de 600 000 réservations locatives au sein du parc de ses filiales, mais également auprès d'autres opérateurs du logement social (OPH, SEM, ESH non filiales d'Action Logement). Ces réservations permettent chaque année de loger plus de 70 000 ménages salariés.

Faisant le constat que l'organisation actuelle d'Action Logement risquait de compromettre l'atteinte des objectifs fixés dans la « position commune » et dans la convention quinquennale, les partenaires sociaux ont proposé à l'Etat d'engager une refonte du modèle d'Action Logement et de ses structures.

II. Objectifs poursuivis

La mise en œuvre de la nouvelle organisation d'Action Logement permettra de constituer un groupe structuré, avec pour objectifs principaux :

- de rationaliser et simplifier la collecte de la PEEC et la distribution des aides et services financés au moyen de cette participation ;
- d'accroître les capacités de production de logements, en particulier de logements sociaux d'Action Logement, permettant ainsi de décliner territorialement les objectifs fixés dans la convention quinquennale du 2 décembre 2014 et de contribuer à l'effort national de production ;
- de constituer un véritable groupe Action Logement, d'accroître la cohérence, la lisibilité et l'efficacité du dispositif, d'en renforcer la gouvernance et la maîtrise des risques et d'en réduire les coûts de fonctionnement en mutualisant les moyens.

Ce projet d'évolution structurelle s'accompagne d'un engagement des partenaires sociaux de maintenir le groupe Action Logement dans le champ de l'économie sociale et solidaire et d'élaborer un projet managérial et social exemplaire, laissant une place importante au paritarisme et au dialogue social.

Plus exactement, le projet d'ordonnance comportera des dispositions relatives à la nouvelle organisation d'Action Logement, à l'adaptation des missions de l'Agence Nationale de Contrôle du Logement Social (ANCOLS) à la nouvelle organisation d'Action Logement ainsi qu'aux modalités et délais d'entrée en vigueur de cette nouvelle organisation.

2.1 La mise en place de la nouvelle organisation d'Action Logement

La nouvelle organisation d'Action Logement s'appuiera sur le dispositif suivant, comportant cinq organismes :

- **Une structure « faitière », chargée du pilotage général et financier du groupe, notamment en ce qui concerne les emplois de la PEEC**

La nouvelle organisation d'Action Logement s'appuiera sur une nouvelle structure paritaire qui pilotera l'ensemble du dispositif, avec pour mission essentielle de conclure avec l'Etat les conventions quinquennales relatives aux emplois de la PEEC, de les décliner sur le plan territorial et de veiller à leur mise en œuvre.

Cette structure définira les règles d'utilisation des emplois de la PEEC, en concertation avec l'Etat dans le cadre des conventions quinquennales prévues à l'article L. 313-3. Elle fixera les orientations stratégiques et les objectifs applicables en ce qui concerne la délivrance des produits et services par l'organisme collecteur unique et en matière de production ou réhabilitation de logements par le groupe. En matière financière, elle assurera notamment l'équilibre entre les ressources et les emplois de la PEEC, ainsi que le suivi et l'évaluation des équilibres financiers.

- **Une structure chargée de la collecte de la PEEC et de la distribution des aides et services aux entreprises et salariés**

Un nouvel organisme sera chargé de collecter la PEEC auprès de l'ensemble des entreprises assujetties et de délivrer les aides et services, en application des orientations définies par la structure faitière.

Cette centralisation permettra de réduire les coûts de la collecte et de garantir l'équité dans la distribution des emplois de la PEEC et la prise en compte des besoins des territoires. Cette équité devra bénéficier d'une part aux salariés quelle que soit la taille de leur entreprise, d'autre part aux organismes de logement social, quel que soit leur statut et qu'ils soient contrôlés ou non par Action Logement.

La centralisation de la collecte auprès d'un organisme collecteur unique permettra également de développer une culture de service et de la performance dans l'intérêt des entreprises et de leurs salariés. L'activité de crédit de cet organisme (distribution de prêts aux organismes de logement social et aux salariés) sera soumise à des règles et à une surveillance prudentielle adaptées qui tiendra compte de ses spécificités et qui offrira un meilleur contrôle des risques.

- **Une structure de détention et de gestion de l'ensemble des participations actuellement détenues par les CIL dans des organismes de logement social et autres filiales immobilières**

Cet organisme sera chargé de veiller à la mise en œuvre de la politique immobilière définie par la structure faitière par les sociétés immobilières, y compris les organismes de logement social (principalement ESH), actuellement contrôlés par les CIL, tout en respectant l'ancrage local et l'autonomie de gestion de ces dernières. Cet organisme ne constituera pas en lui-même une entreprise sociale de l'habitat. Le statut juridique de cette entité devra garantir la perpétuation du patrimoine immobilier du groupe Action Logement.

L'ordonnance prévoira des dispositions permettant d'éviter tout conflit d'intérêt (par exemple, non cumul de certains mandats) et d'empêcher toute discrimination entre les organismes de logements sociaux contrôlés et non contrôlés par Action Logement dans la distribution des aides.

De plus, sera mis en place un comité des partenaires du logement social dont l'objectif principal, consistera à échanger sur les solutions ou les réponses à apporter aux besoins nouveaux des salariés, identifiés par Action Logement, débattre des difficultés éventuelles rencontrées entre partenaires, et être force de proposition et d'innovation. Ce Comité sera composé à parité de représentants d'Action Logement et de représentants de l'Union sociale pour l'Habitat (USH) et de ses fédérations.

- **L'Association Foncière Logement (AFL)**

L'AFL sera confortée dans sa mission d'opérateur spécifique d'Action Logement pour la mise en œuvre de la mixité sociale dans les quartiers de la politique de la ville visés par le PNRU et le NPNRU. Afin d'améliorer sa situation financière et d'être ainsi en mesure de remplir sa mission dans le cadre de la nouvelle organisation du réseau, l'AFL pourra procéder à la cession d'une partie de son patrimoine immobilier. Elle sera rattachée sur le plan fonctionnel à la structure immobilière ce qui permettra d'améliorer la coordination de ses actions avec celles de cette dernière.

- **L'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)**

L'APAGL sera confortée dans sa mission de mise en place du nouveau dispositif de sécurisation des salariés entrant dans le parc locatif privé (caution Visale), dont la distribution sera mise en œuvre par la structure chargée de la distribution des emplois de la PEEC.

Concernant les trois nouveaux organismes à créer, la loi fixera les grands principes, notamment leur statut juridique ainsi que leur objet. Les statuts de ces entités seront ensuite approuvés par décrets. Des commissaires du Gouvernement siègeront au sein des instances de gouvernance de ces trois organismes. Concernant l'AFL et l'APAGL, la loi pourra modifier leur objet social afin de conforter leur rôle dans la nouvelle organisation du réseau, tel qu'il a été défini par le Partenaires sociaux.

2.2 L'adaptation des missions exercées par l'ANCOLS à la nouvelle organisation d'Action Logement

Les dispositions relatives aux missions exercées par l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) sur les différents organismes d'Action Logement seront adaptées en fonction de la nouvelle organisation du réseau. L'ANCOLS sera notamment chargée de veiller à l'absence de conflit d'intérêt au sein du réseau et à la non-discrimination dans la distribution des aides d'Action Logement aux organismes de logements sociaux, qu'ils soient ou non sous le contrôle d'Action Logement. Par ailleurs, des dispositions prévoiront l'articulation entre les missions de contrôle de l'ANCOLS et celles exercées par l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) à l'égard de l'activité de crédit de l'organisme chargé de la collecte et de la distribution des emplois de la PEEC.

III. Analyse des impacts des dispositions envisagées

3.1 Impacts sur l'organisation financière et les coûts de fonctionnement d'Action Logement

La mise en place de la nouvelle organisation d'Action Logement facilitera l'optimisation des coûts de structure par la rationalisation du fonctionnement opérationnel et une plus forte

industrialisation des procédures. Cette réorganisation aura notamment pour conséquence de réduire le nombre de groupements d'intérêt économique² dont les CIL sont aujourd'hui membres dans le but de mutualiser leurs moyens. Ces évolutions permettront à Action Logement d'aller au-delà des engagements pris vis-à-vis de l'Etat au titre de la convention quinquennale de baisser les coûts de fonctionnement de 10 % entre 2015 et 2020.

Elle permettra, par la centralisation du cadrage financier et territorial d'Action Logement ainsi que du suivi opérationnel de son exécution dans une structure unique, une meilleure capacité d'adaptation des emplois de la PEEC aux besoins réels des territoires, par exemple par la sur ou sous pondération de certains emplois en fonction du besoin exprimé par les salariés. La centralisation du suivi des emplois en temps réel permettra également de piloter plus finement l'adéquation des enveloppes prévues en fonction de l'appétence réelle et de procéder à des réaffectations plus dynamiques entre emplois sur le territoire en fonction de la demande.

En outre, la centralisation et la rationalisation des flux financiers au sein d'un seul organisme de collecte et de distribution des emplois rendra possible l'optimisation de la trésorerie et de l'ensemble des flux financiers. Cela facilitera également la mise en œuvre du dispositif exceptionnel d'emprunts de trois milliards d'euros auprès du fonds d'épargne mis en place en 2013 pour accélérer la production de logements sociaux avec la garantie de l'Etat.

La création du nouveau groupe Action Logement permettra également, notamment par la production de comptes combinés des différents organismes et de leurs filiales, un meilleur suivi comptable et financier des activités d'Action logement.

3.2 Impacts sur le financement du logement social et intermédiaire

La création du groupe Action Logement et d'un organisme unique chargé de la distribution des prêts au logement social permettra une approche plus homogène des règles de distribution des prêts en fonction des besoins des organismes et des territoires.

La mise en œuvre d'un système d'information unique de gestion de la distribution des prêts au secteur du logement social (en regard de 20 systèmes différents existant actuellement) favorisera une meilleure transparence dans les critères de distribution et facilitera la mesure du respect des engagements pris par les partenaires sociaux en termes de répartition des aides entre territoires tendus et détendus, entre bassins d'emplois et enfin entre organismes de familles différentes (ESH, OPH, SEM).

Cette unification dans un organisme unique de la collecte et de la distribution des aides permettra d'assurer une communication totalement transparente sur le niveau de péréquation des aides reversées sur les territoires au regard de la collecte encaissée des entreprises.

3.3. Impacts sur les entreprises et les salariés

La centralisation de la collecte et la fin de la concurrence entre les CIL permettront d'assurer une plus grande transparence pour les entreprises qui seront à même d'apprécier plus facilement le niveau et la qualité des emplois et services délivrés à leurs salariés. Elle

² Selon les données de l'UESL, 34% des salariés du réseau Action Logement sont salariés de GIE.

permettra également de garantir un traitement équitable des entreprises assujetties, quelle que soit leur taille. Elle facilitera par ailleurs l'adéquation des produits et services Action Logement aux publics ciblés, en conformité avec les priorités stratégiques retenues (par exemple : jeunes, actifs en situation de retour à l'emploi, etc.).

En outre, la visibilité de la marque Action Logement sera accrue. La structure chargée d'assurer la collecte et de délivrer les emplois de la PEEC disposera de moyens plus importants que les collecteurs actuels. Parce qu'elle disposera de moyens mutualisés, la structure pourra mettre en place des outils, notamment dématérialisés, d'information des entreprises, de collecte financière et de distribution des produits et des services plus efficaces.

En ce qui concerne les salariés du secteur assujetti, la mise en œuvre d'un outil de distribution des aides et services unique et appuyé sur un système d'information national doit favoriser :

- Un accès égal à l'information et à certains services pour tous les salariés quelle que soit la taille de leur entreprise et sa localisation géographique, quelle que soit l'ancienneté du salarié dans l'entreprise ;
- Un accès à une gamme de services pour faciliter la mobilité inter-entreprise, les produits actuels d'accompagnement de la mobilité étant majoritairement dédiés à l'accompagnement de la mobilité géographique intra-entreprise et l'émergence d'une offre inter-entreprise étant aujourd'hui contrainte par la relation commerciale entreprise/ CIL ;
- Une plus forte segmentation des offres de produits et services, permise par une assiette de distribution plus large, afin de les adapter aux différents besoins spécifiques de salariés de grandes entreprises comme de PME ;

De la même manière, la réforme envisagée devrait faciliter l'adaptation de produits propres à ces salariés (grands chantiers mobiles dans les domaines des infrastructures ou de l'énergie, salariés en horaires décalés, salariés d'entreprises de transports collectifs justifiant de logements en proximité du lieu de travail, travailleurs saisonniers.).

3.4 Impacts sur les collectivités locales et les partenariats locaux

La nouvelle organisation d'Action Logement comportera une importante dimension territoriale, avec la mise en place de comités régionaux Action Logement (CRAL) dans chacune des nouvelles régions créées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ces CRAL seront constitués de représentants des partenaires sociaux représentatifs au niveau national. Ils contribueront à l'amélioration du dialogue avec les acteurs locaux dans le respect des orientations définies nationalement. La répartition et l'éventuelle péréquation opérée sur les fonds de la PEEC s'exerceront donc avec une réelle équité dans le traitement et la prise en compte des besoins des territoires. Cette proximité territoriale associée à une animation nationale doit favoriser des interactions fortes avec les acteurs locaux.

La structure unique de collecte et de distribution des aides et services comprendra des directions régionales, responsabilisées sur la relation aux entreprises et aux partenaires territoriaux. Ce dispositif resserré permettra une meilleure prise en compte de la nouvelle organisation territoriale.

En ce qui concerne les organismes de logement social actuellement filiales des CIL, rattachés dans la nouvelle organisation à une structure de détention unique de participations, la réforme

va favoriser une meilleure concertation des acteurs présents simultanément sur un même territoire. Cette coordination par l'actionnaire devra, tout en maintenant les spécificités et la singularité – fruits de l'histoire – de chaque organisme, favoriser des approches concertées privilégiant l'efficacité collective au service des territoires et de leurs salariés.

3.5 Impacts juridiques

Les dispositions législatives qui figureront dans l'ordonnance devront notamment permettre de modifier :

- les actuelles dispositions du Chapitre III du Titre 1^{er} Livre III du code de la construction et de l'habitation relatives à la PEEC, et plus particulièrement les dispositions des articles L. 313-14 à L. 313-25 portant sur l'UESL et les organismes collecteurs associés de l'Union, afin de permettre la création des trois nouveaux organismes structurant le futur groupe Action Logement et celles relatives à l'APAGL (L. 313-33) et à l'AFL (L. 313-34) ; et plus généralement, adapter les dispositions du Chapitre III précité, afin de prendre en compte ces nouvelles dispositions ;
- les actuelles dispositions du Chapitre II du Titre IV du Livre III du code de la construction et de l'habitation relative à l'ANCOLS, afin de prendre en compte les modifications ci-dessus évoquées ;
- les dispositions actuelles des articles L. 511-6 et L. 511-7 du code monétaire et financier afin de prévoir les adaptations nécessitées par les modifications apportées aux dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'UESL et aux organismes collecteurs associés ;
- l'article 1461 du code général des impôts exonérant l'UESL de CFE, et prévoir les dispositions nécessaires pour préciser le statut fiscal des trois organismes créés dans le code de la construction et de l'habitation ;
- les dispositions législatives non codifiées faisant actuellement référence à l'UESL et aux organismes collecteurs associés (par exemple article 43 de la loi de finances pour 2013, article 82 de la loi de finances rectificative pour 2012).

IV. Modalités de mise en œuvre

L'ordonnance prévue à l'article 1^{er} du projet est prise dans un délai de douze mois suivant sa publication. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Afin de mettre en œuvre la nouvelle organisation, des dispositions transitoires seront prévues :

- des dispositions précisant les modalités juridiques des opérations de transformation permettant la mise en place de la nouvelle organisation juridique du groupe Action Logement, et en fixant les délais ;
- des dispositions fiscales spécifiques au transfert des titres actuellement détenus par les CIL ;

- des dispositions permettant de sécuriser et simplifier les opérations de transfert des titres actuellement détenus par les CIL, en permettant de garantir l'exécution de ces transferts ;
- des précisions sur les modalités des transferts des contrats de travail (application de l'article L. 1224-1) qui résulteront des opérations de transformation permettant la mise en place de la nouvelle organisation d'Action Logement, notamment s'agissant des groupements d'intérêt économiques (GIE) qui auraient vocation à être dissous dans le cadre de la réforme ;
- des dispositions destinées à sécuriser les opérations de transfert des droits et obligations de l'UESL et des CIL en matière contractuelle (engagements de la convention quinquennale, cautionnements consentis par les collecteurs (Garantie Loca-Pass, Visale) conventions de réservations,...).

Il sera nécessaire d'adopter plusieurs textes réglementaires afin de mettre en œuvre la nouvelle organisation du réseau, notamment les décrets qui vont valider les statuts des trois entités à créer.

Les dispositions qui seront adoptées s'appliqueront de plein droit dans les collectivités d'outre-mer, régies par les articles 73 et 74 de la Constitution.

Les CIL qui interviennent aujourd'hui dans les départements d'outre-mer seront remplacés par une direction de la structure unique de collecte et de distribution des emplois PEEC, dédiée à l'outre-mer.