

## TABLE RONDE N°3

### ÉCHANGE POLITIQUE ET OUVERTURE D'UN NOUVEAU CHAMP PARITAIRE DANS LE 1 % LOGEMENT

Jules-Mathieu MEUNIER Institut d'Urbanisme de Paris - Paris XII

Le 1 % logement est aujourd'hui un partenaire incontournable de l'Etat dans sa politique de la ville et du logement. Parmi d'autres révélateurs, le dispositif alimente significativement au plan financier les deux principaux axes de politique publique en la matière que sont la rénovation urbaine et la relance de la construction de logements sociaux inscrite dans le plan de cohésion sociale. Les partenaires sociaux<sup>1</sup>, qui administrent le 1 % logement, étendent ainsi leur champ d'intervention à la sphère du logement, ce qui modifie sensiblement le paysage institutionnel dans le secteur.

Cette communication vise à expliciter les ressorts de cette évolution : pour quelles raisons le 1 % logement, historiquement destiné à favoriser l'accès des salariés au logement, co-finance-t-il la politique de renouvellement urbain ? Pourquoi les partenaires sociaux sont-ils aujourd'hui influents dans une sphère que l'activité syndicale n'avait jusque là jamais réellement investie ?<sup>2</sup> L'analyse des intérêts et des ressources de chacun des acteurs concernés permet de comprendre les fondements de la mutation du 1 % logement. Elle montre que l'ouverture à la fin des années 1990 d'un nouveau champ paritaire dans le domaine du logement procède d'un échange politique qui se consolide au fil des négociations successives entre l'Etat et les partenaires sociaux.

#### 1. UNE RÉFORME SOUDAINNE DU DISPOSITIF...

La Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) a été instituée par décret le 9 août 1953. Initiative patronale à l'origine, cette taxe dont l'assiette équivaut à 1 % de la masse salariale est ainsi étendue à un grand nombre d'entreprises<sup>3</sup>, dans le but de favoriser la construction de logements pour leurs salariés. Elle est perçue et gérée localement par des

---

<sup>1</sup> Les partenaires sociaux en question sont les cinq organisations syndicales de salariés dites représentatives (CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC, CFE-CGC) et deux organisations patronales (MEDEF, CGPME).

<sup>2</sup> L'histoire syndicale montre que, conformément à la ligne marxiste [Engels, 1957], les organisations de culture révolutionnaire se sont toujours gardé d'étendre la lutte hors des frontières de l'entreprise et de la confrontation avec l'employeur, tandis que, malgré l'intérêt qu'elles exprimaient pour les questions liées au cadre de vie, les organisations réformistes (et/ou d'obédience chrétienne) ne se sont jamais trouvées en première ligne des mouvements sociaux qui ont émaillé le XXe siècle dans ce domaine (des luttes des locataires des années 1900 aux luttes urbaines du début des années 1970). Seule l'idéologie paternaliste, du côté des employeurs, témoigne de l'intérêt, dans des contextes bien précis, de représentants du monde du travail pour la question du logement des salariés.

<sup>3</sup> Les entreprises assujetties sont les entreprises du secteur privé non agricole et les établissements publics à caractère industriel et commercial qui emploient plus de neuf salariés

organismes collecteurs, parmi lesquels les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) prennent progressivement une place prépondérante.

Si l'activité des CIL s'est exclusivement concentrée pendant plus de quarante ans sur la distribution de deux prestations, les prêts pour l'accèsion à la propriété et les prêts complémentaires pour la construction de logements locatifs sociaux, elle s'est largement transformée à partir de la fin des années 1990, en rapport avec la profonde mutation qui a modifié le sens et la portée du 1 % logement. Les CIL ont d'abord du diversifier leurs prestations (création des aides loca-pass<sup>4</sup> en 1998 notamment), bien au-delà de leur activité habituelle de prêteurs. En parallèle, leur activité a été progressivement encadrée par l'Union Economique et Sociale pour le Logement (UESL), sous l'égide des partenaires sociaux. La création en 1997 de cet organe, destiné à représenter les CIL au niveau national et à définir des règles en matière d'emploi des fonds, modifie fondamentalement les relations au sein d'un système historiquement déconcentré, l'UESL étant perçue par ses « associés collecteurs » comme les déposés d'une large part de leur autonomie.<sup>5</sup>

Un autre changement essentiel réside dans l'affirmation progressive de la vocation du 1 % logement à financer des dispositifs de politique publique, sans que cela n'entraîne de prestations directes pour les salariés (sous la forme de prêts ou d'attributions prioritaires de logement dans le parc d'HLM par exemple). Ainsi les conventions Etat/UESL de 2001 réorientent-elles une partie de la ressource vers la politique de renouvellement urbain, puis plus spécifiquement vers l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)<sup>6</sup>, guichet unique créé en 2003 pour financer les projets de démolition d'immeubles d'HLM dans les zones urbaines sensibles. Le 1 % logement est à ce titre le principal financeur avec l'Etat d'un plan de rénovation urbaine dont les objectifs à atteindre à l'horizon 2011 ont été redéfinis en janvier 2005 : 250 000 démolitions, autant de constructions nouvelles et 400 000 réhabilitations de logements sociaux. Le 1 % logement est également mis à contribution en 2004 pour financer le plan de cohésion sociale : le « 1 % relance » constitue une enveloppe de prêts particulièrement avantageux pour les bailleurs sociaux devant permettre d'atteindre un objectif de 310 000 constructions nouvelles sur cinq ans.

Enfin, le 1 % logement se dote d'outils nouveaux en matière de construction et de gestion de patrimoine : les partenaires sociaux étendent en 2003 leur influence aux entreprises sociales pour l'habitat (ESH, anciennes SA d'HLM).<sup>7</sup> Plus fondamentalement sans doute, les conventions Etat/UESL de 2001 ont auparavant créé, avec l'association Foncière Logement, un circuit de financement du logement social alternatif à la filière HLM classique (qui repose sur les prêts de la Caisse des dépôts et consignations et des subventions de l'Etat). La Foncière Logement, alimentée par des fonds du 1 % logement et administrée par les partenaires sociaux, est un investisseur qui a pour mission de créer une offre locative nouvelle en se portant acquéreur ou en finançant la production de logements. Ses territoires d'intervention sont les quartiers touchés par la politique de rénovation urbaine (où elle a pour

---

<sup>4</sup> Financement du dépôt de garantie et prise en charge des impayés de loyers par les CIL.

<sup>5</sup> La péréquation d'une part croissante des fonds collectés au niveau national alimente largement ce sentiment. La tutelle des partenaires sociaux sur les organismes collecteurs est également assurée par l'Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC), créée en 1987, qui a pour mission de contrôler la gestion et la conformité des activités des CIL avec les orientations nationales.

<sup>6</sup> Le versement annuel de 557 millions d'euros par le 1 % logement représente environ la moitié du budget de l'agence.

<sup>7</sup> La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 donne la possibilité au 1 % logement d'être représenté dans les conseils d'administration des ESH à la hauteur des parts qu'il détient dans leur capital, et de devenir ainsi l'actionnaire de référence dans une centaine de sociétés.

mission de reconstruire du logement libre, dans un objectif de mixité sociale), et les communes où l'offre en logements sociaux est insuffisante<sup>8</sup> (où elle doit proposer aux salariés une gamme complète de logements aidés, du très social au logement intermédiaire). Le patrimoine de la Foncière Logement est destiné à être transféré gratuitement, après un délai d'au moins quinze ans, aux régimes de retraites complémentaires AGIRC et ARRCO, qui auront la possibilité de valoriser les actifs en les cédant à des organismes tiers ou en les gérant eux-mêmes.

Le 1 % logement a donc accompli sur une période relativement courte une mutation sans précédent, aussi bien au niveau de ses équilibres internes, des prestations proposées aux salariés des entreprises, que de sa participation significative au financement de nouveaux axes de politiques publiques. Cette mutation ne peut se comprendre qu'au regard de la multitude des intérêts en présence. Chaque acteur s'efforce de faire prévaloir ses enjeux et de maximiser son influence sur la définition de l'affectation de la ressource lors de négociations récurrentes depuis la fin de la décennie précédente, certains perdant ce que d'autres conquièrent, des alliances se nouant dans des endroits quand d'autres, plus anciennes, se desserrent ailleurs.

## 2. ... CONSÉQUENCE DE L'ÉCHANGE POLITIQUE ENTRE ÉTAT ET PARTENAIRES SOCIAUX

La récente mutation du 1 % logement s'explique pour l'essentiel par le changement de régulation du dispositif, par le passage d'une décision unilatérale de l'Etat à une décision négociée avec d'autres acteurs. Elle s'analyse dans une perspective néo-corporatiste, impliquant des échanges de concessions réciproques et des formes de reconnaissance croisée entre l'Etat et les échelons centraux des organisations syndicales et patronales, promus ainsi au rang de « partenaires sociaux ».

Deux périodes peuvent être distinguées. Pendant plus de quarante ans, les CIL pratiquent leur activité de prêts dans la plus grande autonomie, tandis que l'Etat tend à ponctionner avec une fréquence croissante la ressource 1 % logement pour financer sa politique. A partir du milieu des années 1990, les partenaires sociaux s'organisent pour défendre le dispositif contre des pouvoirs publics devenus menaçants et entreprendre, en exploitant les contradictions internes à l'Etat, la « modernisation » du 1 % logement, qui doit permettre de le légitimer et d'en assurer la pérennité.

### 2.1 1953-1995 : un contrôle unilatéral de l'Etat sur l'emploi de la ressource

L'évolution du 1 % logement a toujours été étroitement liée à celle de la politique publique du logement. Quand l'Etat décide en 1953 de généraliser cette taxe à une large part d'entreprises, c'est dans l'idée de disposer d'une ressource privée intégrée au financement de la politique qu'il met alors sur pied. Pendant plusieurs décennies, les subventions et les prêts que les CIL accordent aux bailleurs sociaux soutiennent l'effort de construction, à l'époque notamment de

---

<sup>8</sup> Au regard de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain qui stipule que les logements sociaux doivent représenter au moins 20 % des résidences principales dans les communes de plus de 3500 habitants (1500 en Ile-de-France) situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants.

l'urbanisme de grands ensembles et de l'aménagement des villes nouvelles.<sup>9</sup> Cette contribution importante à la politique de l'Etat s'explique avant tout par une convergence d'enjeux : la politique du logement social telle qu'elle est définie à l'Après-guerre s'adresse principalement aux ménages salariés, qui forment également le public visé par le 1 % logement.

Mais alors qu'à partir du milieu des années 1970 l'objet de la politique du logement se modifie, sur la base de transformations du contexte socioéconomique et de nouvelles options politiques (instauration d'un régime d'aides à la personne en 1977 et affirmation progressive d'une conception plus libérale de l'intervention de l'Etat), la convergence d'intérêt avec le 1 % logement est moins évidente. La pertinence de ses deux prestations historiques est ainsi de plus en plus contestée : le développement du système bancaire et la banalisation du crédit immobilier à partir des années 1960, conjugués à une baisse des taux d'intérêt au cours des années 1980, diminuent l'intérêt économique du prêt pour l'accession à la propriété. De même la forte baisse de la construction de logements sociaux à partir du milieu des années 1970 entraîne une diminution importante en volume des besoins de financements complémentaires. En l'absence d'une réforme de ses prestations, le 1 % logement ne s'adapte pas à l'évolution des politiques du logement et se marginalise.

Facteur aggravant, les ressources des CIL ne cessent d'augmenter. La collecte, structurellement liée à la croissance économique, et les retours des prêts octroyés génèrent des liquidités importantes<sup>10</sup>. Les ressources, en augmentation continue et qui ont de plus en plus de mal à être consommées, gonflent les trésoreries des CIL et encouragent certains d'entre eux à diversifier leurs activités, parfois loin de l'objet initial : développement d'activités financières, investissements dans l'immobilier de tourisme... Pour les pouvoirs publics, le système, rendu opaque par son caractère décentralisé, doit être contrôlé. C'est l'objet de la création de l'ANPEEC en 1987. Dans un contexte où l'emploi d'une part croissante de la ressource par les CIL a perdu de sa légitimité, c'est tout naturellement que l'Etat s'emploie à mobiliser celle-ci. Plusieurs ponctions successives sont ainsi opérées à partir de la fin des années 1980 pour financer des aides à la personne en pleine explosion, le taux de la collecte alimentant le 1 % logement tombant en 1992 à 0,45 %<sup>11</sup>.

## *2.2 1995-2004 : l'entrée du 1 % logement dans le champ des relations paritaires*

La diversité et la non-convergence des enjeux au sein même de l'Etat deviennent manifestes au cours des années 1990. La sévère baisse du taux de la collecte opérée sur quelques années fait planer sur le 1 % logement une menace qui se matérialise brutalement en 1995 : le projet de loi de finances prévoit de prélever l'intégralité de la ressource, moins deux milliards de francs qui doivent permettre de gérer la liquidation du système. Cette mesure est demandée par l'administration des finances, garante de l'orthodoxie budgétaire dans un contexte d'austérité marqué par la convergence vers les critères de Maastricht. Il s'agit dans ce cadre

---

<sup>9</sup> Les prêts accordés par les CIL aux ménages ont accompagné pour leur part l'essor de l'accession à la propriété dans les années 1960-1970.

<sup>10</sup> La réalimentation constante du dispositif est inscrite dans son principe même : le 1 % logement est sans doute la seule charge sur les entreprises qui génère une activité de prêts sur la base de fonds versés en grande majorité sous la forme de subventions.

<sup>11</sup> Le taux de la PEEC est abaissé à 0,9 % en 1971, puis à 0,45 % par étapes successives entre 1986 et 1992. La différence, soit 0,50 % de la collecte (suite à un allègement de la charge des entreprises de 0,05 % en 1988), est versée au Fonds National d'Aide à la Personne (FNAL).

de limiter le déficit public, en transformant au besoin des ressources extrabudgétaires comme le 1 % logement en lignes fongibles du budget. Cette mesure s'oppose aux intérêts du ministère du logement<sup>12</sup>, pour qui l'existence du 1 % logement est vitale, et qui n'a aucune garantie sur le fait de pouvoir bénéficier de la ressource dès lors qu'elle serait fondue dans le budget national. Cette incertitude, qui génère un rapport de force entre ces deux entités au sein de l'Etat, a une influence déterminante sur l'évolution du dispositif.

Face à cet acteur bicéphale omnipotent, les partenaires sociaux ont longtemps paru en retrait. Si le 1 % logement est devenu statutairement paritaire dans les années 1970, les organisations syndicales n'ont jamais réussi de leur côté à peser sur les destinées du dispositif (à compter qu'elles l'aient réellement souhaité). Les instances patronales, pour leur part, ont progressivement évolué idéologiquement vers un impératif de flexibilité, délaissant les préceptes paternalistes qui sont à l'origine de la création du 1 % logement. A l'ère de la montée de la concurrence internationale et des délocalisations d'établissements, la question du logement des salariés, comme d'autres formes d'engagements locaux, est désinvestie par une majorité d'employeurs [Veltz, 1996]. Cependant, une partie du CNPF du début des années 1990 porte un grand intérêt au 1 % logement. C'est notamment le cas de la Fédération Française du Bâtiment (FFB), pour qui l'existence d'un dispositif qui chaque année investit plusieurs centaines de millions de francs dans l'activité de construction représente un intérêt économique évident. Face à la stratégie adoptée par certains CIL de diversification des activités vers le courtage financier ou les assurances, la FFB en vient à s'inquiéter de la réalité de l'investissement des fonds dans la construction.

Ainsi, quand en 1995 le ministère des finances prend une option sur les ressources du 1 % logement, il fournit involontairement aux partenaires sociaux un motif de remobilisation autour d'un système qui leur échappait, et dont la seule chance de survie réside à leurs yeux dans la transformation. Un projet paritaire fort s'impose, le MEDEF n'étant pas légitime pour gouverner le système seul face à l'Etat. L'ouverture faite vers les organisations syndicales profite essentiellement à la CFDT qui très vite devient l'interlocuteur du patronat. Les deux partenaires s'entendent sur la nécessité de « moderniser » le dispositif. Il s'agit principalement de légitimer la ressource dans le champ du financement des politiques publiques afin de s'assurer le soutien du ministère du logement et de la rendre inattaquable par le ministère des finances.

C'est le début d'une nouvelle période, où les partenaires sociaux entrent en apprentissage mutuel, négociant pied à pied avec l'Etat, où pour la première fois ils entreprennent de retirer des contreparties des contributions du 1 % logement au budget national. Ainsi, contre le financement du prêt à taux zéro (PTZ), ils obtiennent des pouvoirs publics l'engagement de mettre en œuvre une réforme des structures visant à les mettre à la tête du dispositif. Le processus aboutit à la création de l'UESL en 1997, à travers laquelle les partenaires sociaux s'engagent à accompagner les politiques publiques par le biais de conventions librement consenties avec l'Etat. Un échange politique s'amorce entre le ministère du logement et les partenaires sociaux, destiné dans l'immédiat à sauvegarder le dispositif : le premier confère aux seconds une légitimité institutionnelle, qui lui permet en retour de négocier avec un interlocuteur unique le montant de la contribution du 1 % logement au financement de sa propre politique.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Par « ministère » nous désignons à la fois la structure politique, le cabinet, et l'administration qui en dépend.

<sup>13</sup> La notion d'« échange politique », apparue dans les années 1970 [Pizzorno, 1978], décrit un processus qui est au fondement même des relations paritaires : « Le processus de l'échange politique [...] est initié quand l'Etat partage une partie de ses prérogatives avec les organisations représentatives, les invitant à participer à

La modernisation du 1 % logement se fait dès lors par étapes successives, dans un contexte contraint par la menace constante du ministère des finances ainsi que par les besoins de financement réitérés du ministère du logement. Des arbitrages interministériels sont souvent nécessaires pour départager les deux ministères aux vues divergentes. Chacune de ces étapes confirme la centralisation du système et une perte d'autonomie des CIL, l'arbitrage interne au MEDEF ne leur étant pas favorable.<sup>14</sup> Ainsi la diversification des prestations des CIL (et la création d'aides non administrées comme le loca-pass) est actée par une convention signée par l'Etat en 1998 contre l'engagement des partenaires sociaux de financer de manière dégressive le PTZ jusqu'en 2002.

La contribution du 1 % logement à la politique de renouvellement urbain est décidée en deux temps. En 2001, un tiers environ de la ressource 1 % logement demeure sans affectation au plan national<sup>15</sup> et l'histoire se répète : le projet de loi de finances prévoit une nouvelle ponction des ressources pour financer le PTZ, tandis que le secrétariat d'Etat au logement souhaite étendre le loca-pass aux étudiants. Ces projets rencontrent l'opposition du MEDEF<sup>16</sup> et de la CFDT, qui élaborent un contre-projet reposant sur deux nouvelles affectations de la ressource : une contribution financière aux opérations de démolition-reconstruction et la création d'un nouvel investisseur dans la production de logements. Si le premier élément du ticket répond à certains enjeux internes du 1 % logement<sup>17</sup>, il s'analyse surtout comme une concession faite au secrétariat d'Etat au logement, destinée à remporter son adhésion sur le second élément, le projet de création de la Foncière Logement. Un arbitrage du cabinet du premier ministre est nécessaire pour valider le projet malgré l'opposition du ministère des finances, permettant aux partenaires sociaux, selon leur propre sémantique, de « sanctuariser » la part non affectée de la ressource<sup>18</sup>.

En 2003, les partenaires sociaux obtiennent la réforme de l'organisation de la gouvernance des ESH en contrepartie d'une augmentation de la contribution du 1 % logement au budget de

---

l'élaboration et à la mise en œuvre de ses politiques. En retour, les syndicats, qui profitent des ressources matérielles et politiques distribuées par l'Etat, s'engagent à garantir le consensus social et à appuyer avec leurs ressources propres la légitimité et l'efficacité de l'action publique. » [Duclos, Mériaux, 1997] A la différence près, dans le cas du 1 % logement, que le « consensus social » n'a jamais été menacé par l'activité syndicale sur le terrain du logement, historiquement faible, et que les partenaires sociaux appuient l'action publique par des « ressources » qui ne leur sont pas exactement « propres » mais qui proviennent de ce que l'Etat lui-même les a reconnu à la tête du dispositif.

<sup>14</sup> Plusieurs sensibilités coexistent au sein du MEDEF, entre certaines fédérations locales dont les intérêts sont liés à ceux des CIL (qu'elles ont généralement créés), les libéraux partisans d'une suppression de la taxe, la technostructure qui gère le dossier, les fédérations professionnelles concernées à des titres divers : la FFB, mais aussi la Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers (FNPI), la Fédération Nationale des Agences Immobilières (FNAIM)... Les arbitrages internes au MEDEF se font au prix de jeux d'alliance complexes et les équilibres sont précaires.

<sup>15</sup> Conséquence de l'extinction progressive de la contribution au PTZ et de la lenteur du décollage des nouveaux emplois créés en 1998.

<sup>16</sup> Suite au vote de la loi des 35 heures et à la dégradation de ses relations avec le gouvernement, le MEDEF est en effet peu disposé de prime abord à accepter une nouvelle contribution au budget de l'Etat.

<sup>17</sup> Il conforte les intérêts économiques de la FFB et doit par ailleurs permettre de revaloriser le patrimoine réservé par les CIL dans les zones urbaines sensibles, devenu répulsif pour les salariés.

<sup>18</sup> L'adossement de la Foncière Logement sur le dossier du financement des retraites, enjeu majeur des décennies à venir autant pour l'Etat que pour les partenaires sociaux, est censé protéger cette part de la ressource contre toute nouvelle velléité de fiscalisation. L'alliance est manifeste lorsque Jean-Louis Borloo, alors Ministre de la ville et de la rénovation urbaine, reprend à son compte la même sémantique lors de la création de l'ANRU et désigne explicitement l'adversaire commun : « Les financements confiés à l'ANRU seront sanctuarisés : le ministère du budget ne pourra plus y toucher ». (*Le Monde*, 19 juin 2003)

l'ANRU. En 2004, de nouvelles négociations aboutissent à la consolidation de la contribution du 1 % logement aux politiques gouvernementales (plan de rénovation urbaine et plan de cohésion sociale) et au principe d'une indemnisation financière annuelle des organisations patronales et syndicales à la tête de l'UESL pour leur gestion du dispositif.<sup>19</sup> Au gain politique s'ajoute donc un gain financier pour les partenaires sociaux.

### 3. UN ÉCHANGE STABILISÉ ?

L'évolution récente du 1 % logement procède à la fois de continuités et de ruptures. Les fonds du 1 % logement ont toujours soutenu les politiques publiques du logement. A ce titre, le financement de rénovation urbaine s'inscrit dans une certaine continuité. L'échange politique qui a permis la sauvegarde du dispositif constitue pour sa part une rupture fondamentale, en ce qu'il substitue à une régulation unilatérale de l'Etat une régulation négociée avec les partenaires sociaux. Cet échange est le produit de la rencontre de trois intérêts principaux : premièrement, l'obligation pour l'Etat de financer son action par des ressources extrabudgétaires, et plus spécifiquement pour le ministère du logement de recaler la contribution du 1 % logement sur les politiques qu'il a mis en place depuis la fin des années 1970 (aides à la personne, accession sociale à la propriété, rénovation urbaine) ; deuxièmement, la nécessité pour la fédération française du bâtiment de voir les fonds du 1 % continuer à irriguer l'activité économique du secteur ; troisièmement, l'enjeu ressenti par les organisations syndicales (et peut-être davantage par la CFDT que par d'autres) de trouver de nouvelles sources de légitimité politique, voire de financement, dans un contexte général d'érosion des adhésions.

Ce troisième intérêt explique la réorientation négociée par les partenaires sociaux et le ministère du logement des fonds restant sans affectation vers des dispositifs tels que le PTZ et la rénovation urbaine, en liaison avec la stratégie de certains responsables syndicaux d'arrimer une partie de la ressource à des enjeux de politiques publiques (logement, retraites). Ces responsables ont également pour enjeu de développer une politique autonome à l'intérieur du 1 % logement. Leur analyse repose sur l'idée que la fragilisation du système, à partir de la fin des années 1970, provient essentiellement du caractère administré de la ressource : la nature complémentaire des prêts accordés aux salariés et aux bailleurs sociaux<sup>20</sup> fait dépendre le niveau de l'activité des CIL de la conjoncture politique et économique. Le mouvement du 1 % logement ne pouvant définir par lui-même de nouvelles affectations pour la ressource, il n'avait pas les moyens dès lors d'enrayer sa déconnexion par rapport aux nouveaux axes des politiques publiques. La création de nouvelles prestations, comme les aides loca-pass, et de nouveaux outils, comme la Foncière Logement, non encadrés par les textes réglementaires de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), répond à cet objectif d'aménager un espace autonome vis-à-vis des politiques gouvernementales à l'intérieur du 1 % logement.<sup>21</sup> L'existence et le succès de ces nouvelles affectations de la

---

<sup>19</sup> La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 prévoit un « défraiement », dont le montant doit être fixé annuellement par l'assemblée générale de l'UESL, pour être ensuite réparti par le conseil d'administration entre les organisations représentant les employeurs et les salariés.

<sup>20</sup> Le code de la construction et de l'habitat (CCH) définit en effet des quotités maximales pour ces prêts.

<sup>21</sup> L'aménagement de cet espace autonome est particulièrement difficile du fait du poids écrasant de l'Etat, lié à l'histoire du dispositif : au contraire de la plupart des domaines de la protection sociale, l'acte de naissance du 1 % logement est législatif et non pas conventionnel. La CFDT a nourri en 2000 la tentation de sortir du cadre des décrets de 1953 par le biais d'un accord interprofessionnel redéfinissant le 1 % logement sur une base

ressource, qui répondent à des enjeux d'intérêt général (solvabilisation des locataires, augmentation de l'offre nouvelle de logements libres et aidés dans un objectif de mixité sociale), doivent consolider la légitimité du 1 % logement et des partenaires sociaux à sa tête.

L'échange politique se consolide au fil des négociations et des conventions successives entre l'Etat et l'UESL<sup>22</sup>, et il semble se boucler en 2004 avec l'allocation de ressources financières aux partenaires sociaux comme gage de reconnaissance de leur rôle institutionnel. Est-il stabilisé pour autant ? Les positions de chacun sont-elles garanties ? Le 1 % logement constitue-t-il une ressource dont-il est clair pour tous qu'elle doit financer indéfiniment les politiques gouvernementales ? Plusieurs indices donnent à penser que l'échange pourrait connaître des réajustements, voire une modification de ses règles elles-mêmes.

L'échange qui s'est noué entre les partenaires sociaux et l'Etat au milieu des années 1990 dans le cadre du 1 % logement est avant tout précaire par nature. La pérennité du dispositif a été obtenue au prix d'arbitrages interministériels qui auraient pu être défavorables aux protagonistes de l'échange. Par ailleurs les coalitions, aussi bien intra qu'inter organisations, sur lesquelles s'appuie l'échange, sont fragiles. Il n'est pas certain qu'une remise en débat du positionnement du MEDEF en son sein aboutirait forcément à une défaite des libéraux partisans d'une suppression de la taxe et du retrait de l'organisation du dispositif. La convergence de vue entre les organisations syndicales d'une part, entre celles-ci et le MEDEF d'autre part (assez rare dans le paysage social français), n'est pas éternellement garantie non plus. Certaines conditions ont participé de la réussite de l'échange jusqu'au début de cette décennie : influence importante du président de la FFB au sein du MEDEF, liens politiques et syndicaux entre certains responsables confédéraux et des représentants de l'Etat (fonctionnaires de la DGUHC et membres des cabinets ministériels), etc. Ces conditions ne seront pas toujours réunies et le contexte peut ne plus être aussi favorable à l'avenir.

Du côté des partenaires sociaux, le 1 % logement, jusque là, a été l'affaire d'une poignée de techniciens des échelons centraux et est resté confiné dans une certaine confidentialité. L'absence de portage politique fort est en partie lié à la marginalité du domaine par rapport aux dossiers fondamentaux de la protection sociale (retraites, allocations familiales, assurance maladie, etc.), aussi bien dans le cas du 1 % logement que dans celui du financement des aides à la personne par la caisse nationale d'allocations familiales.<sup>23</sup> Manifestation de cette relative confidentialité, le principe de l'abondement à terme des caisses de retraites complémentaires AGIRC et ARRCO par le patrimoine de la Foncière Logement ne semble pas avoir été pris en charge politiquement ni considérablement médiatisé<sup>24</sup>, ce qui concourt à

---

conventionnelle, mais le projet n'a pas été suivi par les représentants du MEDEF, soucieux de ne pas remettre en débat la question du 1 % logement au sein de leur organisation

<sup>22</sup> Le passage d'une décision unilatérale à une décision négociée modifie également la nature de l'encadrement juridique du dispositif : aux articles réglementaires du code de la construction et de l'habitat se substituent à partir de la création de l'UESL en 1997 les orientations des conventions et des lois sur l'emploi des fonds (la convention précédant ou suivant la loi selon les cas), que l'UESL se charge de faire respecter par les CIL au moyen de « recommandations ».

<sup>23</sup> Si la politique de la famille est prise en charge syndicalement dans le cadre de la CNAF, cela ne semble pas être le cas de la politique du logement, alors que la caisse finance significativement les aides à la personne (6,5 milliards d'euros en 2002, ce qui représentait 48 % du financement global de ces aides, contre 40 % pour l'Etat).

<sup>24</sup> Le patrimoine de la Foncière Logement est censé consolider les régimes de retraites complémentaires de manière significative selon les estimations communiquées par les partenaires sociaux lors de sa création. Pourtant le dossier ne semble pas avoir été repris par le secteur « retraites » des différentes organisations syndicales, marque d'un manque de transversalité au sein de celles-ci. Parallèlement, lors de la campagne pour les élections présidentielles de 2002, le premier ministre candidat Jospin, critiqué notamment pour l'absence de grandes réformes en général et de refonte du système de la retraite par répartition en particulier, disposait avec la

remettre en cause la légitimité du sanctuaire que le mécanisme est censé construire autour de la ressource concernée et à fragiliser la position des partenaires sociaux vis-à-vis du ministère des finances.

Mais cette incertitude, qui pèse sur la permanence de l'échange et de la satisfaction qu'il procure à chacune des parties, constitue également une source de légitimité pour les partenaires sociaux en ce qu'elle les conforte dans leur rôle institutionnel : les vellétés récurrentes de l'Etat, soit de fiscaliser le dispositif, soit de faire financer sa politique du logement par les fonds issus du prélèvement sur les entreprises, engendrent des négociations fréquentes et rappellent à chaque fois la nécessité d'une direction politique à la tête du 1 % logement. L'intensité de l'apprentissage arrange des acteurs pour qui la reproduction de la règle négociée constitue un enjeu majeur, au prix de certains compromis : « Mieux vaut une mauvaise convention qu'une bonne loi ! »<sup>25</sup> Elle menace régulièrement les frontières de l'espace autonome des partenaires sociaux, tout en formant la condition qui permet de préserver, voire d'étendre, celles-ci. Sans cette contrainte extérieure, les organisations syndicales n'auraient pas accédé à la tête du dispositif, celui-ci ne se serait pas réformé et aurait continué d'être encadré par la réglementation de la DGUHC.<sup>26</sup>

Le ministère des finances, tenant de l'austérité budgétaire, ne sort d'ailleurs pas tout à fait perdant de l'échange politique qui s'est cristallisé contre lui : la validation à travers la création de l'UESL de la vocation du 1 % logement à financer certains axes de la politique des pouvoirs publics accompagne un principe de désengagement financier partiel de l'Etat sur le terrain du logement. Il faut peut-être voir là l'originalité du 1 % logement dans le paysage social français, qui se constitue en nouveau champ du paritarisme alors que pâlit « la splendeur de l'Etat social et interventionniste » [Gaudin, 2004].

Outre les évolutions, inévitables dans un jeu où la négociation est presque continue, qui affectent les coalitions d'acteurs, une modification du contexte institutionnel est susceptible de modifier les règles de l'échange. La décentralisation des politiques du logement, amorcée par la loi libertés et responsabilités locales d'août 2004, transfère une partie des prérogatives de l'administration d'Etat (DGUHC et DDE) vers les collectivités territoriales (départements et établissements publics de coopération intercommunale principalement). Les modalités de cette décentralisation ne sont pas encore totalement finalisées mais il est acquis que la politique du logement se définit désormais à plusieurs niveaux, nécessitant une coopération entre les différents échelons des pouvoirs publics. Nul doute que le 1 % logement sera mis à contribution pour financer ces politiques locales, comme il a soutenu depuis sa création les politiques nationales.

Quelle sera la place du 1 % logement, et à travers lui des partenaires sociaux, dans les futures politiques locales de l'habitat ? Quels seront les intérêts des acteurs territoriaux (collectivités, bailleurs sociaux, grandes entreprises locales éventuellement) avec lesquels il devra

---

Foncière Logement, fraîchement créée, d'un contre argument, partiel certes mais facilement mobilisable, dont il ne s'est finalement pas servi.

<sup>25</sup> Diction énoncé par un responsable confédéral.

<sup>26</sup> Un retrait, même partiel, de l'un des acteurs, peut bouleverser les termes de l'échange : la perspective, lorsque Nicolas Sarkozy était à sa tête, d'arbitrages interministériels (rendus par les cabinets du Premier Ministre ou du Président de la République) systématiquement défavorables au ministère des finances a contribué à accroître l'influence du ministère du logement (tirant pour sa part avantage du positionnement de Jean-Louis Borloo au sein de la majorité présidentielle). La disparition de l'adversaire gouvernemental le dispensant de s'assurer le soutien des partenaires sociaux, le ministère du logement a pu dès lors exprimer de nouvelles prétentions sur la ressource 1 % logement, vellétés que les partenaires sociaux ont du contenir au prix de nouveaux compromis.

composer ? Une seule chose est certaine aujourd'hui : les partenaires sociaux sont confrontés à la nécessité d'être présents là où les politiques du logement se décident, et donc de désigner des acteurs capables de les représenter politiquement et de négocier avec les pouvoirs publics locaux. Le défi n'est pas mince pour ces acteurs qui n'ont eu de cesse depuis quelques années de centraliser le dispositif pour pouvoir l'inscrire à l'intérieur de l'échange politique avec l'Etat. Peuvent-ils à nouveau s'appuyer sur les CIL, après avoir privé ceux-ci d'une part croissante de leurs prérogatives depuis 1998 (au prix de crispations central-local souvent importantes) ? Dans un contexte de crise du militantisme syndical, leurs ressources en personnels sont-elles suffisantes en nombre et en compétences pour jouer ce rôle ? La solution n'est pas simple. Pour les confédérations syndicales et le MEDEF, l'apprentissage continue.

#### Références bibliographiques

Duclos (Laurent), Mériaux (Olivier), « Pour une économie du paritarisme », *La Revue de l'IRES*, n° 24, printemps-été 1997, pp. 43-60

Engels (Friedrich), *La question du logement*, Paris, Ed. Sociales, 1957

Friedberg (Erhard), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Le Seuil, 1993

Gaudin (Jean-Pierre), *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004

Jobert (Bruno), Muller (Pierre), *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987

Pizzorno (Alessandro), « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch (Colin) & Pizzorno (Alessandro) [eds], *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe (since 1968)*, Vol 2, Londres, Mc Millan, 1978, pp. 277-298

Reynaud (Jean-Daniel), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Collin, 1989

Veltz (Pierre), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris PUF, 1996