

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 25 mars 1998 6

TITRE I LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION (PEEC) COMMUNÉMENT APPELÉE LE «1 % LOGEMENT» : UN FINANCEMENT PRIVÉ À DESTINATION DU LOGEMENT DES SALARIÉS.....12

I - LE «1 % LOGEMENT» : UN MODE DE FINANCEMENT ORIGINAL DU LOGEMENT DES SALARIÉS14

A - UN INVESTISSEMENT SOCIAL 14

B - LE « 1 % LOGEMENT », ACCOMPAGNATEUR DES POLITIQUES PUBLIQUES 15

C - LE «1 % LOGEMENT» : POUR LES SALARIÉS UN CONCOURS ESSENTIEL À LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT 15

1. Une aide directe au salarié sous forme de prêts pour l'accession à la propriété ou des travaux d'amélioration 15

2. Des prêts à long terme, subventions ou souscriptions de titres dans le cadre d'opérations locatives ou d'accession 16

3. Le « 10 % » qui recouvre les dispositifs 1/9 et 9 % 17

II - LE « 1 % LOGEMENT » : UN DISPOSITIF TERRITORIAL STRUCTURÉ17

A - LE « 1 % LOGEMENT » : UN RÉSEAU AU SERVICE DE LA COLLECTE ET DE LA REDISTRIBUTION SOCIALE, UN RÉSEAU DE SAVOIR-FAIRE, BREF UN MÉTIER 17

1. Les organismes collecteurs 17

1.1. LES COLLECTEURS FINANCIERS.....17

1.2. LES COLLECTEURS CONSTRUCTEURS18

2. Les CIL et leur fonctionnement 18

B - LE « 1 % LOGEMENT » : UN RÉSEAU RÉGULÉ PAR DES NORMES ET DES STRUCTURES NATIONALES..... 18

1. Progressivement un contrôle administratif a été institué sur les opérations de collecte et sur les emplois 18

2. Dans le même temps, et sans remettre en cause l'économie générale de l'institution, le monde du « 1 % logement » se structure 19

2.1. L'AGENCE NATIONALE POUR LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION (ANPEEC)	19
2.2. L'UNION D'ÉCONOMIE SOCIALE DU LOGEMENT (UESL)	19
2.3. LE COMITÉ NATIONAL DE LA PEEC	20
III - LE « 1 % LOGEMENT » : UN FINANCEMENT LARGEMENT MIS À CONTRIBUTION	20
A - UN DISPOSITIF DÉTOURNÉ DE SON OBJECTIF PREMIER.....	20
B - UN DISPOSITIF TRÈS SOLlicitÉ :	22
IV - L'UTILITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU « 1 % LOGEMENT »	24
A - LE POIDS DU « 1 % LOGEMENT » DANS L'ÉCONOMIE	25
B - UNE EFFICACITÉ SOCIALE	26
C - UN DISPOSITIF FORTEMENT SOLlicitÉ POUR RÉPONDRE AUX NOUVELLES ATTENTES DU MONDE DU TRAVAIL	27
1. Des besoins quantitatifs et qualitatifs importants :.....	27
2. Un contexte économique et budgétaire modifié.....	28
V - LA LÉGITIMITÉ DU « 1 % LOGEMENT »	29
TITRE II PROPOSITIONS	30
I - RENFORCER L'EFFICACITÉ DU « 1 % LOGEMENT » AU SERVICE DU LOGEMENT DES SALARIÉS.....	32
A - RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'EMPLOI DES RESSOURCES.....	32
1. Concilier les attentes des entreprises cotisantes et de leurs salariés avec les enjeux sociaux et urbains.....	33
2. Définir les objectifs prioritaires.....	33
2.1. LE PARCOURS RÉSIDENTIEL DES SALARIÉS (TANT DANS LE LOCATIF QUE DANS L'ACCESSION) :.....	33
2.2. LA SOLIDARITÉ ENTRE SALARIÉS	34
3. Conforter l'offre du « 1 % logement ».....	34
3.1. LA CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF, POUR PERMETTRE :	34
3.2. LA SÉCURISATION DES ACCÉDANTS.....	34
4. Privilégier les actions au service de l'emploi.....	35
5. Répartir les ressources en fonction des objectifs retenus.....	36
B - RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'ORGANISATION	37
1. Optimiser le réseau de collecte et de gestion en favorisant le partenariat	37

2. Renforcer le rôle des partenaires sociaux à travers le paritarisme ..	37
2.1. ADAPTER LE STATUT DES CIL ET DE LEURS FILIALES.....	37
2.2. INSTITUER UN RÉEL DROIT À L'INFORMATION AU SEIN DES ENTREPRISES	38
2.3. ORGANISER LA REPRÉSENTATION DES PARTENAIRES SOCIAUX	38
3. Renforcer le rôle de l'UESL	38
4. Favoriser l'implantation des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL)	39
II - ÉTABLIR UNE VRAIE CONTRACTUALISATION ÉTAT-PARTENAIRES SOCIAUX	40
A - UNE DÉMARCHE CONTRACTUELLE LOYALE ET ÉQUILIBRÉE	40
B - LA CONTRACTUALISATION GARANTE DE LA PÉRENNISATION	41
1. Un contrat quinquennal.....	41
2. Une évaluation.....	41
3. Le contenu du contrat à intervenir doit :	41
4. La conclusion de conventions d'objectifs	41
CONCLUSION	42
ANNEXE A L'AVIS	44
SCRUTIN	44
DÉCLARATIONS DES GROUPES	46

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 25 mars 1998**

REMERCIEMENTS

Pour son information, la section a entendu successivement :

- M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement ;
- M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat au budget ;
- M. Louis-Charles Bary, président de l'Union d'économie sociale du logement ;
- M. Etienne Guéna, président de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- M. Georges Mercadal, délégué général de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM.

Par ailleurs, le rapporteur a effectué deux déplacements afin de rencontrer des représentants de Comités interprofessionnels du logement :

- Associl à Castres (81) ;
- Coop-logement à Saint Maur les Fossés (94).

Enfin, le rapporteur a rencontré :

- M. Coloos, directeur à la fédération nationale du bâtiment ;
- M. Domanget, directeur général de l'Office interprofessionnel du logement (OCIL) ;
- M. Figeat, président du groupement interprofessionnel pour la construction (groupe des Dépôts et consignations) ;
- M. Worms, directeur de l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) et président du Fonds de garantie pour l'accession sociale (FGAS).

Le rapporteur tient à exprimer ici ses plus vifs remerciements à toutes ces personnalités. Il tient également à remercier tous ceux qui ont contribué à enrichir cet avis, en particulier le Conseil économique et social régional d'Ile-de-France, la fédération des Sociétés d'économie mixte, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris-habitat.

*
* *

Par lettre en date du 2 février 1998, M. Le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une demande d'avis sur la pérennisation du « 1 % logement »¹. La section du Cadre de vie qui s'est vu confier cette saisine par le Bureau a désigné M. Francis Lamarque en qualité de rapporteur.

Le Premier ministre estime notamment nécessaire « *de mener une réflexion stratégique sur la pérennisation du dispositif d'aide à l'accession sociale à la propriété par les entreprises et sur le renforcement du 1 % logement comme outil d'accompagnement de la politique de l'Etat en matière de logement social* ».

Au cours de son audition devant la section du Cadre de vie le 18 février 1998, M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, a confirmé que l'avis de notre assemblée était attendu par le gouvernement avant la fin du mois de mars 1998. Notre Conseil, qui a disposé d'un temps relativement court, a appuyé sa réflexion sur les nombreux travaux qu'il a conduit ces dernières années sur la question du logement et qui conservent toute leur pertinence. Toutefois, le respect de ce délai permet au gouvernement de disposer de l'avis des « forces vives de la Nation » au moment où il engagera les discussions budgétaires préparatoires à la loi de finances pour 1999.

Le ministre a par ailleurs suggéré que notre avis s'appuie sur deux points : l'emploi des ressources du « 1 % logement » dans leur double aspect de collecte et de retour sur prêts et une modernisation du « 1 % logement » consolidé dans sa gestion paritaire par une nouvelle convention de quatre à cinq ans assurant la stabilité du dispositif sur des objectifs précis concernant l'utilisation des ressources et les populations ciblées.

Il apparaît utile de rappeler ici la recommandation de la commission des Finances de l'Assemblée nationale qui, dans sa séance du 28 octobre 1997, à la demande de son rapporteur spécial, notre ancien collègue Jean-Louis Dumont, avait « *suggéré au Gouvernement d'entamer dès à présent la concertation avec les partenaires du 1 % logement et de saisir le Conseil économique et social d'un avis sur l'avenir du 1 % logement* ».

Cette saisine se situe dans un contexte politique et économique particulier qu'il convient de rappeler brièvement :

- la restructuration de l'intervention des fonds publics avec notamment la montée en puissance de l'aide au logement à la personne (qui représente maintenant 80 milliards de francs dont 35 pour l'Etat), un désengagement à l'égard des aides à la pierre (10 milliards de francs pour l'Etat), et le recentrage des aides publiques en faveur des plus démunis ;
- les besoins en logement restent élevés dans notre pays, comme l'avait déjà souligné le rapport du Conseil économique et social sur « *l'approche quantitative et qualitative des besoins en logements et de la solvabilité de la demande* » présenté par M. Joseph Niol en juin

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté par un vote au scrutin public par 139 voix et 36 abstentions (voir en annexe le résultat du scrutin)

1993. Selon l'Enquête Logement 1996, 2,2 millions de ménages souhaitent déménager ; 1,6 million de ces demandeurs potentiels remplissent les conditions d'accès au logement social. Dans certains cas, les listes d'attente pour un logement social demeurent importantes alors que, paradoxalement, on constate le développement de poches de vacance dans le parc social ;

- un environnement marqué par la désinflation et la croissance des taux réels d'intérêt, facteurs qui pénalisent l'immobilier et en particulier le locatif ;
- la difficulté croissante des bailleurs sociaux à concilier gestion équilibrée et objectif social ;
- les conditions de vie dans certains quartiers nécessitent un remodelage de l'habitat avec des opérations lourdes de démolition/reconstruction comme le préconise le récent rapport Sueur ;
- un recul de la mixité dans l'habitat ;
- les phénomènes d'exclusion, en particulier du logement, qui affectent une partie importante de la population ne peuvent être ignorés par la Nation, quatrième puissance économique du monde ;
- la persistance d'un fort taux de chômage fragilise les populations salariées, renforce le besoin de garantir les risques logements inhérents à la mobilité et aux conséquences des évolutions économiques (chute brutale de revenus, décohabitation) ;
- la difficulté croissante, pour les jeunes, à accéder au logement ;
- la place du « 1 % logement » dans le financement global du logement est fondamentale s'agissant particulièrement des aides à la pierre ;
- le « 1 % logement » se situe à une période charnière : en 1997 et 1998, le « 1 % logement » a financé le prêt à taux zéro (PTZ) à hauteur de 7 milliards de francs pour chacune des deux années. En 1999, ce financement de l'accession sociale n'est toujours pas assuré.

Le présent projet d'avis a pour objet de souligner l'utilité du « 1 % logement » depuis sa création et de dégager des pistes pour l'avenir de cette contribution des entreprises en faveur du logement des salariés. A ce titre, le « 1 % logement » concourt à la politique nationale du logement.

TITRE I

**LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS
À L'EFFORT DE CONSTRUCTION (PEEC)
COMMUNÉMENT APPELÉE
LE «1 % LOGEMENT» :
UN FINANCEMENT PRIVÉ
À DESTINATION
DU LOGEMENT DES SALARIÉS**

I - LE «1 % LOGEMENT» : UN MODE DE FINANCEMENT ORIGINAL DU LOGEMENT DES SALARIÉS

A - UN INVESTISSEMENT SOCIAL

C'est en 1943, qu'à l'initiative d'Albert Prouvost, patron de « La lainière de Roubaix », et de Victor Provo, maire de Roubaix à la Libération, deux grands Résistants du Nord, fut créé, avec les syndicats CFTC et CGT du textile du Nord, le premier « Comité interprofessionnel du logement (CIL) ».

Cette initiative paritaire visant à la participation des entreprises à l'aménagement des habitations populaires, le « 1 % logement » est un élément de la politique sociale de l'entreprise pour faciliter la construction d'habitations dont l'occupation ne devait pas découler du contrat de travail. Ce système d'aide interprofessionnel, paritaire et local, a été étendu, en 1953, par l'Etat qui souhaitait répondre durablement aux besoins nés du développement de la société industrielle.

La participation des employeurs à l'effort de construction est un investissement obligatoire pour les entreprises privées non agricoles et les établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial de 10 salariés et plus. 170 000 entreprises cotisent au « 1 % logement » ; 12 millions de salariés sont ainsi concernés, soit 48 % de la population active.

A partir de 1962, le « 1 % logement » joue un rôle déterminant par la masse des prêts qu'il octroie aux HLM ; mais, dans les années 70, lorsque l'Etat fait le choix de l'aide à la personne, s'amorcent deux types de modification pour le « 1 % logement » :

- la baisse progressive du taux de collecte (de 1 % à 0,45 %) au profit de la cotisation au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui atteint maintenant 0,5 % ; puis à partir de 1993, l'Etat effectue des prélèvements sur les ressources du « 1 % logement » ;
- dans le même temps, le « 1 % logement » augmente ses interventions dans le domaine de l'accession, de la réhabilitation, du logement des immigrés et des personnes défavorisées.

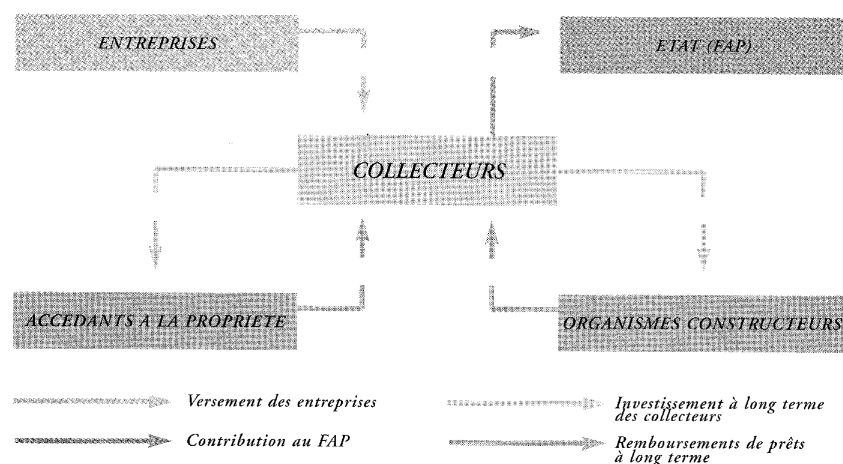
Ces évolutions résultent en partie de négociations entre l'Etat et le « 1 % logement », qui se sont concrétisées par des conventions (convention de 1989 sur les défavorisés, convention de 1993 sur la relance de l'accession, convention de 1996 visant à une meilleure efficacité de la collecte et des emplois du « 1 % logement »).

Elles conduisent le « 1 % logement » à des adaptations privilégiant :

- la transformation de la participation des entreprises en prêts, permettant ainsi la formation d'un encours de prêts de plus de 100 milliards de francs, et de maintenir la capacité d'emploi des fonds à un haut niveau ;
- une politique de filialisation et de prise de participation au niveau des collecteurs.

Le « 1 % logement » est un circuit de financement très original du logement social, comme l'indique le schéma ci-dessous.

Fig. 1 : CIRCUIT SIMPLIFIÉ DU 1 % LOGEMENT



Source : ANPEEC.

Dans leur politique sociale, les entreprises s'appuient majoritairement sur les collecteurs pour favoriser l'accès au logement de leurs salariés (location-accession) ou leur procurer les moyens de réhabiliter leur habitat.

B - LE « 1 % LOGEMENT », ACCOMPAGNATEUR DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le « 1 % logement » se caractérise par son rôle complémentaire. Il intervient en complément d'autres modes de financement et en soutien à des acteurs locaux. D'une manière générale, les prêts apportés par le « 1 % logement » représentent 10 % du coût des opérations en accession, le reste étant procuré par le système bancaire et des dispositifs soutenus par l'Etat. Le « 1 % logement » n'est donc ni opérateur, ni financeur principal. Dans ce contexte, il a eu quelques difficultés à occuper une place originale à côté des autres opérateurs.

C - LE « 1 % LOGEMENT » : POUR LES SALARIÉS UN CONCOURS ESSENTIEL À LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

Il permet de répondre à l'objectif d'aide au logement du salarié sous les formes suivantes :

1. Une aide directe au salarié sous forme de prêts pour l'accession à la propriété ou des travaux d'amélioration

Comme la plupart des aides au logement, le « 1 % logement » est destiné à la résidence principale de ses occupants. Cette aide complémentaire d'une quotité maximale de 50 % (60 % dans le cas du logement des plus démunis), n'est plus soumise, depuis 1994, à condition générale de plafond de ressources. D'une

durée variable de 7 à 15 ans, pour l'accession à la propriété, avec une tendance à la réduction et de 4 à 5 ans pour le financement de travaux d'amélioration, ces prêts ne peuvent dépasser, selon la réglementation, 2 % de taux d'intérêt mais peuvent être inférieurs.

2. Des prêts à long terme, subventions ou souscriptions de titres dans le cadre d'opérations locatives ou d'accession

Les personnes morales peuvent recevoir des prêts mais aussi des subventions contre réservation de logements, ainsi que des apports en capital. Ces deux dernières formes d'investissement sont toutefois très minoritaires : en 1996, les subventions ne représentaient que 10 % du total des investissements en secteur locatif et les souscriptions de titres 5 % seulement. Les prêts restent donc la forme d'investissement prépondérante : 85 % de l'ensemble des financements accordés pour le secteur locatif qui bénéficie de prêts d'une longue durée, en général 25 ans, rarement 32 ans à l'instar du prêt locatif aidé PLA distribué par la Caisse des Dépôts et consignations qui constitue le prêt principal des opérations réalisées à l'initiative des HLM.

L'encours total des prêts accordés était de 103,2 milliards en 1996, duquel doivent être déduits 20 milliards de prêts consentis par les entreprises. Les prêts aux salariés sont nettement majoritaires : 58 %, en forte augmentation (+ 14,7 %) contre moins de 42 % pour le financement des personnes morales, en progression également (+ 15 %).

Fig. 2 : ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE LA COLLECTE
ET DES RETOURS DE PRÊTS
(en milliards de francs courants)

	1996 ⁽¹⁾	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Collecte ⁽²⁾	6,7	6,9	7,1	7,3	7,4	7,6	7,7
Retours de prêts LT ⁽³⁾	7,8	8,4	8,6	9,0	9,4	9,9	10,4
Total	14,5	15,3	15,7	16,3	16,8	17,5	18,1

(1) 1996 : données effectives.

(2) compte tenu :

- d'une évolution de la masse salariale de l'ordre de 3 % en 1996 et 1997 ;
- d'une hypothèse d'évolution de la masse salariale de 2 % par an pour les années 1998 à 2001.

(3) 1999-2002 : prévisions sur la base d'investissements sur cette période maintenus à leur niveau de 1996.

Source : Professeur Mouillart.

Les prêts consentis génèrent des retours qui, en 1996, sont supérieurs au produit de la collecte proprement dite (6 milliards 624 millions au titre de la collecte et 7 milliards 791 millions au titre des remboursements à long terme).

C'est la combinaison de ces deux « ressources » qui a permis les investissements à long terme. L'évolution prévisionnelle proposée ci-dessus est donnée à titre indicatif d'une tendance peu contestée.

3. Le « 10 % » qui recouvre les dispositifs 1/9 et 9 %

Il permet le financement :

- des opérations du plan quinquennal pour les foyers de travailleurs migrants ;
- des aides prioritaires pour les populations jeunes ou non, salariées ou en recherche d'emploi ayant des difficultés d'accès et de maintien dans le logement.

II - LE « 1 % LOGEMENT » : UN DISPOSITIF TERRITORIAL STRUCTURÉ

A - LE « 1 % LOGEMENT » : UN RÉSEAU AU SERVICE DE LA COLLECTE ET DE LA REDISTRIBUTION SOCIALE, UN RÉSEAU DE SAVOIR-FAIRE, BREF UN MÉTIER

1. Les organismes collecteurs

Le circuit repose sur les organismes librement choisis par l'entreprise assujettie et qui sont habilités à recevoir sa participation ; la place des investissements directs est en effet très minoritaire.

Parmi les organismes habilités à recevoir la participation des entreprises, on distingue les collecteurs financiers des collecteurs constructeurs.

1.1. Les collecteurs financiers

Les collecteurs financiers recueillent la très grande majorité de la collecte et affectent ces fonds à des investissements réalisés par des opérateurs spécialisés : les personnes physiques qui achètent, construisent un logement ou font des travaux d'amélioration, des bailleurs sociaux, voire des investisseurs privés.

a) Les Comités interprofessionnels du logement (CIL)

Les CIL, associations régies par la loi de 1901 ont pour objet exclusif de concourir au logement des salariés, conformément à des statuts types. Au nombre de 162, ils recueillent environ 91 % de l'ensemble des sommes collectées auprès des entreprises. On constate que 13 CIL recueillent environ 50 % de cette participation.

b) Les Chambres de commerce et d'industrie (CCI)

40 CCI sont agréées pour collecter le « 1 % logement » selon les mêmes règles que les CIL. Avec environ 5 % de la collecte, elles viennent au second rang parmi les différentes familles de collecteurs.

c) Les autres collecteurs financiers

43 sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI), une société immobilière, la SICF, filiale de la SNCF, et deux caisses d'allocations familiales recueillent un peu plus de 1 % de la collecte.

1.2. Les collecteurs constructeurs

Il s'agit d'organismes HLM, de SACI ayant collecté moins de 100 000 francs par an et de sociétés d'économie mixte (SEM) de construction qui sont autorisés à recueillir la participation auprès des entreprises pour l'investir dans les opérations de construction ou d'acquisition de logements qu'ils effectuent eux-mêmes. Plus de 400 organismes constructeurs ont ainsi recueilli, en 1996, environ 2 % de la collecte.

2. Les CIL et leur fonctionnement

Les CIL sont très divers. Certains collectent au niveau local, d'autres sur l'ensemble du territoire, d'autres encore sont liés plus particulièrement à une branche ou un type particulier d'entreprise.

Leur activité est majoritairement consacrée à la collecte puis à la redistribution des fonds à des personnes physiques (prêts à l'accession ou à l'amélioration) et à des personnes morales (prêts ou subventions) dans des proportions qui varient pour s'adapter à la demande locale. Souvent en concurrence, avec des coûts parfois excessifs, les CIL ont engagé un effort important d'assainissement de leur fonctionnement, conforté par les directives de l'Union d'économie sociale du logement (UESL).

Les CIL exercent plusieurs métiers. En premier lieu ils développent une véritable action pour faire valoir les services qu'ils peuvent apporter aux salariés des entreprises en matière de logement. La gestion d'un parc de réservations pour répondre aux demandes des salariés constitue une autre dimension de l'activité des collecteurs. Les CIL détiennent en général des participations dans diverses sociétés qui jouent un rôle d'opérateur du secteur du logement social.

Enfin, les CIL appuient leurs actions sur les commissions paritaires interprofessionnelles du logement (COPARIL) qui sont composées, à parts égales, dans la limite de dix membres, de représentants des organisations d'employeurs et de salariés. Elles ont pour objet de proposer, au plan local, des orientations concernant les investissements et notamment ceux qui visent les populations défavorisées. Leur champ géographique de compétence est aussi proche que possible de celui des partenaires sociaux, tout en privilégiant leur rôle d'interlocuteurs des pouvoirs publics au niveau départemental et/ou régional.

B - LE « 1 % LOGEMENT » : UN RÉSEAU RÉGULÉ PAR DES NORMES ET DES STRUCTURES NATIONALES

1. Progressivement un contrôle administratif a été institué sur les opérations de collecte et sur les emplois

La loi n° 63-613 du 18 juin 1963 étend le champ d'application du « 1 % logement » à de nouvelles catégories, en respectant le seuil d'assujettissement de 10 salariés et en restreignant les possibilités d'investissement direct des entreprises.

Le décret du 7 novembre 1966, opère une distinction entre collecteurs financiers (CIL, CCI, CAF, SACI) et constructeurs (HLM, SEM) et régleme

les frais de gestion perçus par les organismes collecteurs financiers dans le but de mettre fin à certains abus. Il fixe la durée des investissements à 20 ans.

L'arrêté du 31 janvier 1976 relatif au statut des CIL tend à renforcer le rôle des comités d'entreprise tandis que par la loi du 31 mai était créée la Commission d'information et d'aide au logement. Enfin l'organisation du contrôle des opérations financières était définie.

Le décret n° 90-102 du 26 janvier 1990 relatif aux obligations comptables des CIL prévoit l'encadrement des mobilisations des fonds non réglementés.

Le décret n° 90-392 du 11 mai 1990 complété par celui de 1994 définit les clauses statutaires types applicables aux CIL, aux conventions de financement et institue l'obligation de publication des bilans d'emplois et de ressources du « 1 % logement ».

2. Dans le même temps, et sans remettre en cause l'économie générale de l'institution, le monde du « 1 % logement » se structure

L'interventionnisme public n'est pas étranger à l'organisation progressive du « 1 % logement » qui se fédère en créant en 1968 l'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL), qui sera remplacée par la loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 par l'UESL.

2.1. L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)

L'ANPEEC a été créée par la loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987 pour assurer en premier lieu le contrôle des organismes collecteurs. Dotée d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), elle dispose d'un conseil d'administration quadripartite composé de représentants des organisations d'employeurs, des salariés, des organismes collecteurs et de l'Etat. Elle est chargée de missions particulières :

- elle effectue des contrôles garantissant le respect de la réglementation et de la bonne gestion des organismes pouvant déboucher sur des sanctions et le retrait d'agrément ;
- elle propose des dispositions réglementaires concernant le fonctionnement des organismes collecteurs et leur comptabilité ;
- elle joue un rôle essentiel dans l'affectation de la fraction prioritaire de 1/9 ;
- elle assure enfin une mission statistique sur le fonctionnement du circuit.

2.2. L'Union d'économie sociale du logement (UESL)

En 1994, les partenaires sociaux ont proposé au gouvernement de transformer l'UNIL. Leur objectif était de renforcer le paritarisme et de mieux orienter socialement l'emploi des fonds du « 1 % logement ».

Conformément à la convention du 17 septembre 1996 entre quelques partenaires sociaux et l'Etat, une Union d'économie sociale du logement (UESL) était créée par la loi du 30 décembre 1996.

Elle visait à :

- organiser et représenter la profession du « 1 % logement » ;
- proposer et conclure avec l'Etat des conventions définissant les politiques d'emploi des fonds, et, en tant que de besoin, mobiliser les ressources nécessaires ;
- définir et coordonner les actions des collecteurs ;
- mener à bien les réformes nécessaires de rationalisation et d'harmonisation.

L'UESL est une société anonyme coopérative soumise de façon générale à la loi du 10 septembre 1947 ainsi qu'à certaines dispositions spécifiques introduites aux articles L-313 17 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Elle comporte deux catégories d'associés :

- des associés collecteurs : les CIL et les CCI dont l'adhésion est obligatoire sauf à perdre leur agrément ;
- des organisations interprofessionnelles représentatives au niveau national des salariés ou des entreprises (les « partenaires sociaux ») dont l'adhésion est facultative.

L'UESL est dotée d'un fonds d'intervention alimenté par les contributions des associés collecteurs. Ses ressources peuvent être mises à la disposition de certains collecteurs dans le cadre de la recherche d'une meilleure adéquation aux besoins.

2.3. Le comité national de la PEEC

Présidé par le ministre en charge du logement et composé de représentants des employeurs, des salariés, des organismes collecteurs, des ministères intéressés et de personnalités qualifiées, ce comité est chargé de donner des avis sur tous les projets de textes relatifs au « 1 % logement » à l'exception de ceux concernant l'ANPEEC.

III - LE « 1 % LOGEMENT » : UN FINANCEMENT LARGEMENT MIS À CONTRIBUTION

A - UN DISPOSITIF DÉTOURNÉ DE SON OBJECTIF PREMIER

Cette aide à la construction a subi, depuis sa création, cinq détournements successifs destinés à alimenter le système d'aide à la personne mis en place par la loi de 1977, par versement au Fonds national d'aide au logement (FNAL), d'une cotisation de 0,5 % réduisant ainsi le taux disponible de collecte à 0,45 %.

Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution de la collecte.

Date	Participation des entreprises « 1 % logement »	Affectation FNAL	Autres affectations	Taux effectif du « 1 % logement »
1953	1 %	-		1 %
1971 1 ^{er} détournement	1 %	0,10 %		0,9 %
1975	1 %			1 %
1978 2 ^{ème} détournement	1 %		0,10 % pour formation des jeunes	0,9 %
1986 3 ^{ème} détournement	1 %	0,23 %		0,77 %
1988	0,95 %	0,23 %	0,05 % allègement charges des entreprises	0,72 %
1989 4 ^{ème} détournement	0,95 %	0,30 %		0,65 %
1991 5 ^{ème} détournement	0,95 %	0,50 %		0,45 %

Pour que le « 1 % logement » retrouve les capacités d'investissement qu'il aurait si le taux de collecte avait été maintenu à 1 %, il lui faut mobiliser la masse des retours de 1996.

(en milliards de francs)

	1985	1989	1996
Francs courants	8,516	7,391	6,710
Francs constants 96	11,228	8,646	6,710

B - UN DISPOSITIF TRÈS SOLLICITÉ :

Au-delà des réductions successives opérées sur son taux, les pouvoirs publics sont aussi intervenus pour fixer des objectifs à travers notamment des conventions.

En 1975, le 1/5 de la collecte est réservé au logement des immigrés. Il sera dès 1978 transformé en 1/9, et élargi aux populations en difficulté en 1988.

A partir de 1993, l'Etat ne se contente plus d'orienter les investissements mais opère directement des prélèvements sur la trésorerie des CIL : 2 milliards de francs en 1993 et 1994 dans le cadre de la relance du bâtiment favorisant l'accession sociale (financement des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et des prêts à l'accession sociale (PAS), 1 milliard en 1995 et presque autant en 1996 (900 millions de francs) pour prêt à taux zéro (PTZ), pour déboucher sur la convention du 16 septembre 1996 qui fixe une contribution exceptionnelle de 7 milliards par an en 1997 et 1998 pour financer le PTZ. Cette convention donnera lieu à la conclusion de deux autres conventions :

- celle du 13 mai 1997 destinée à maintenir les capacités d'investissement et conduit l'UESL à recourir à l'emprunt (2 milliards en 1997 et 5 en 1998) en plus de la mobilisation de sa trésorerie ;
- celle du 14 mai 1997 qui « remplace » le 1/9 et le 9 % insertion sociale par le 10 % sur sommes reçues (collecte et retours sur prêt) pour le logement des immigrés et les populations ayant des difficultés particulières.

Cette convention comporte deux volets : la participation au plan quinquennal concernant les foyers de travailleurs migrants (360 millions de francs par an) et des aides pour les populations salariées, en recherche d'emploi, rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement (financement de logements d'insertion-prêt locatif aidé très social (PLA-TS), de foyers et de résidences sociales-rachat de logements d'accédants en difficulté, dépôts de garantie ou caution pour les jeunes en recherche du premier emploi...).

Cette convention, qui confirme l'engagement du « 1 % logement » dans un nouveau dispositif d'aide aux personnes qui rencontrent des difficultés pour se loger, présente un intérêt certain. Elle marque la volonté du « 1 % logement » de s'inscrire contractuellement dans la politique nationale du logement et d'apporter son concours à l'effort de solidarité en faveur de certaines catégories.

*

*

*

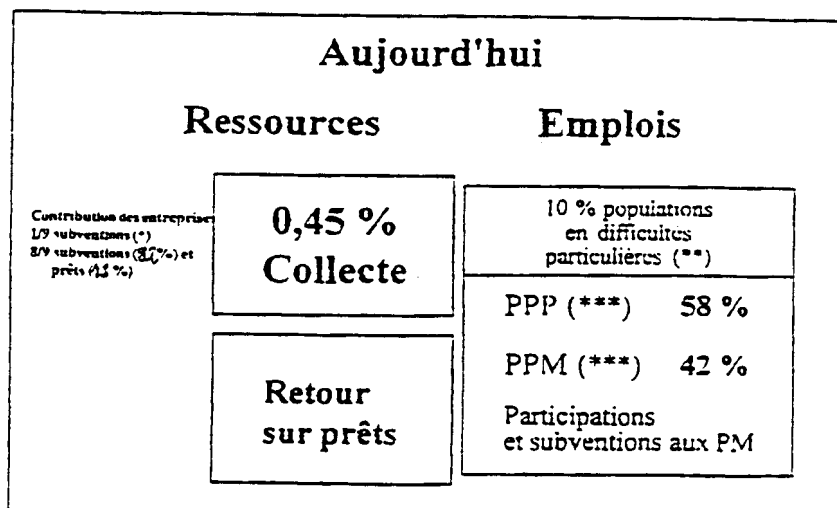
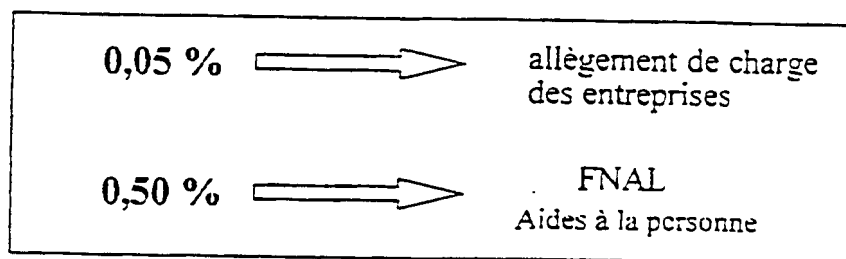
Cette succession de prélèvements autoritaires s'est accompagnée d'un engagement des pouvoirs publics à ne plus opérer à l'avenir de prélèvements sur cette ressource et de garantir la pérennité d'un dispositif destiné au financement de l'investissement du logement pour les salariés. Pourtant, en 1997 et 1998, un total de 14 milliards de francs a été prélevé sur le « 1 % logement » pour assurer le financement du PTZ, sans qu'aucune autre source d'abondement budgétaire n'ait été recherchée.

C'est ainsi que les rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 1998, constatent que de lourdes inquiétudes pèsent sur le « 1 % logement » alors même que celui-ci s'est engagé dans une réflexion de fond sur son avenir. Ils estiment en particulier que l'affectation d'une fraction de la contribution du « 1 % logement » au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL), c'est-à-dire aux aides à la personne, constitue une interprétation abusive de la convention conclue le 16 septembre 1996, entre les partenaires sociaux et l'Etat. La contribution de 500 millions de francs au compte d'affectation spéciale n° 902-30 bien que minime comparée au montant total de ce compte destiné aux prestations APL-accession en 1996, soit 9 154 millions de francs, équivaut dans son principe à un « détournement ». La convention qui lie le mouvement du « 1 % logement », regroupé autour de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et l'Etat n'a pas été respectée.

En outre, ces rapporteurs soulignent que par l'arrêté du 26 septembre 1997, il a été procédé à une nouvelle annulation de 100 millions de francs d'autorisations de programmes et 600 millions de francs de crédits de paiement sur le chapitre 65-48, article 40 du budget du logement, consacré au financement du prêt à taux zéro.

Aujourd'hui, le « 1 % logement », est une contribution détournée de son objectif initial : la construction de logements pour les salariés, menacée dans sa gestion paritaire par des interventions autoritaires des pouvoirs publics, alors qu'un important effort d'assainissement de ses modes d'intervention a été engagé. Cette participation des employeurs à l'effort de construction se trouve en outre menacée dans son efficacité économique et sociale en raison d'une part de son absence de lisibilité dans le temps et d'autre part de la réduction de sa quotité disponible.

Fig. 3 : 1 % LOGEMENT
pour mémoire



(*) 1/9 pour le logement des immigrés et des personnes en difficulté,

(**) intégration 1/9 et 9 % insertion sociale,

(***) PPP-Prêt Personne Physique

PPM-Prêt Personne Morale.

IV - L'UTILITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU « 1 % LOGEMENT »

Le « 1 % logement » répond à une double fonction économique :

- apporter des quasi fonds propres aux constructeurs de logements sociaux ;
- assurer un complément de financement aux accédants.

Pour ses fondateurs, il devait tout à la fois procurer aux salariés un logement décent et pas trop onéreux de façon à leur assurer un pouvoir d'achat plus important. En ce sens, on peut dire que le « 1 % logement » a bien le caractère d'un salaire transféré.

Sur le premier point, il est communément admis que l'équilibre des opérations de construction de logements sociaux est assuré par le « 1 % logement » et les collectivités locales. En cas de défaillance du « 1 % logement », il peut être redouté un arrêt, à tout le moins un net ralentissement dans la production de logements car il est peu probable que les collectivités territoriales puissent augmenter leur concours à due concurrence.

Si quantitativement les besoins sont moins importants qu'en 1953, ils demeurent à un niveau élevé et s'accompagnent d'une demande qualitative révélée de façon aigüe par la crise urbaine.

Plus que jamais, dans un environnement économique et social difficile, le « 1 % logement », par l'effet de levier qu'il exerce, soutient l'emploi, et contribue à l'accroissement des ressources, notamment fiscales, de l'Etat et des collectivités locales.

A - LE POIDS DU « 1 % LOGEMENT » DANS L'ÉCONOMIE

Quelques ordres de grandeur peuvent illustrer l'apport du « 1 % logement » dans les circuits de l'économie nationale.

Selon l'UESL, le chiffre d'affaires généré par le « 1 % logement » pour le secteur du bâtiment s'élève à 35 milliards de francs procurant un emploi à 85 000 personnes.

188 000 opérations ont été financées dans le secteur locatif social ou intermédiaire (68 000 logements construits et acquis, 120 000 logements réhabilités), l'intervention du « 1 % logement » représentant 15 % des prêts distribués bénéficiant d'une aide à la pierre-PLA et prêts complémentaires aux PLA et primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS).

La disparition du « 1 % logement » ou à tout le moins son transfert sur les aides à la personne, en tout ou partie, entraînerait des déséquilibres économiques et budgétaires importants affectant directement les 85 000 emplois.

On peut toutefois noter qu'en raison de la baisse de l'inflation et de la diminution générale des taux d'intérêt, l'attractivité du prêt du « 1 % logement » décroît face aux conditions du marché bancaire pour les particuliers, ou de la Caisse des dépôts et consignations pour le locatif social, hors région parisienne et zones urbaines très concentrées où le prix du foncier renchérit le coût des opérations, qui ne pourraient être réalisées sans l'apport complémentaire du « 1 % logement ».

Pour les particuliers, le montant des prêts du « 1 % logement », souvent inférieur aux minima prévus par les textes, et la réduction de leur durée, peuvent contribuer à majorer les mensualités de remboursement, par rapport à un emprunt sur le marché. Ceci pourrait expliquer la diminution constatée ces dernières années de la part du « 1 % logement » dans les opérations d'accession bénéficiant d'un PTZ (34 % en 1995, 29 % en 1996 et 26 % en 1997, selon le Fonds de garantie à l'accession sociale, FGAS).

B - UNE EFFICACITÉ SOCIALE

En 1996, 154 300 familles ont eu recours à des prêts du « 1 % logement » pour le financement de 22 % des opérations d'accession (87 300 logements) et 12 % des travaux d'amélioration (42 300 opérations en ont bénéficié).

Si l'on y ajoute les prêts aux personnes morales pour le locatif et l'ensemble des contributions prioritaires pour le logement de certaines populations en difficulté, on peut dire que 300 000 familles ont pu être logées grâce à l'apport du « 1 % logement ».

Le caractère social de l'intervention du « 1 % logement » peut se vérifier par les caractéristiques socio-économiques de ses bénéficiaires : 52 % des accédants bénéficiant du « 1 % logement » sont soit des ouvriers, soit des employés, alors que ces catégories ne représentent que 37 % de l'ensemble des accédants. A l'autre bout de la chaîne, 14,3 % des cadres bénéficient du « 1 % logement » alors qu'ils représentent 19,6 % de l'ensemble des accédants.

Par rapport à l'ensemble des accédants, les bénéficiaires du « 1 % logement » sont généralement des couples (87 % contre 72 %), plus jeunes (34 contre 38 ans), ayant au moins deux enfants et majoritairement orientés vers l'habitat individuel (81 % contre 77 %).

Le « 1 % logement » s'adresse également à un segment de la population intermédiaire qui, dépassant les plafonds de ressources d'accès au locatif aidé, ne dispose toutefois pas de revenus suffisants pour se loger dans des logements comparables du parc privé.

Enfin, le « 1 % logement » permet, par l'implantation des CIL sur le territoire, au plus près des bassins d'emploi, d'accéder à la demande sociale et d'accompagner les évolutions sociologiques des Français en répondant à leurs attentes sur l'habitat, tant en milieu rural que dans les villes et les quartiers.

Si globalement l'utilité sociale du « 1 % logement » n'est pas mise en cause, il est à noter que des besoins nouveaux des salariés n'ont pas été pris en compte par une offre d'anticipation. Par ailleurs, on constate que des logements restent vacants pendant de longues périodes, voire sont rendus aux HLM par les CIL. L'absence d'une fédération des CIL a conduit à des retards dans la mutualisation de leurs moyens, pourtant nécessaire à la satisfaction des besoins exprimés. En outre, la création de filiales et de groupes par les CIL nuit à la transparence de leur activité et à leur contrôle.

Enfin, alors que les phénomènes d'exclusion se développent et que l'effort de l'Etat se recentre sur le logement très social dans ses formes les plus variées, on peut imaginer que le « 1 % logement » pourrait accompagner de façon plus efficace ces nouvelles orientations.

C - UN DISPOSITIF FORTEMENT SOLLICITÉ POUR RÉPONDRE AUX NOUVELLES ATTENTES DU MONDE DU TRAVAIL

Le monde du travail évolue en même temps que notre société, apportant de nouveaux besoins en matière de logement et de nouvelles sollicitations du « 1 % logement » qui doit s'adapter pour répondre à ces attentes.

1. Des besoins quantitatifs et qualitatifs importants :

La récente enquête sur la demande potentielle de logements neufs à moyen terme, publiée par l'INSEE en avril 1997, estime à 340 000 le nombre de logements à construire par an entre 1995 et 2000 puis à 305 000 durant les cinq années suivantes. Ces évaluations s'appuient sur des évolutions démographiques prévisibles (taux de fécondité 1,8) un solde migratoire positif de 50 000 personnes par an et un changement des comportements de cohabitation (divorces et séparations-jeunes qui restent plus longtemps au domicile parental...) et les mutations du parc de logements.

Ces dernières montrent un ralentissement de son renouvellement, un important effort de réhabilitation à réaliser, un flux non négligeable entre résidences principales et logements vacants pour accompagner en particulier le passage de la vie active à la retraite, et l'apparition d'une nouvelle catégorie de résidences : les logements occasionnels pour concilier par exemple vie de famille et vie professionnelle.

Un déficit de production d'environ 50 000 logements par an, enregistré depuis une bonne dizaine d'années, aggravé en 1997 par la mise en chantier de seulement 271 600 logements, se traduit par une tension sur tous les segments de la chaîne du logement et plus particulièrement dans les zones à forte concentration urbaine. La région Ile de France illustre parfaitement ce cas, comme le montre le récent rapport de son Conseil économique et social régional.

Les demandes se portent notamment en milieu rural ou dans les petites agglomérations sur l'accession en individuel alors que le locatif privé ou public serait plus prisé dans les villes de moyenne ou grande importance, où le coût global des opérations d'accession est plus élevé en raison d'un foncier excessif.

Cet attrait pour le locatif se trouverait renforcé par la situation des demandeurs au regard de l'emploi et, d'une manière générale, la précarité ou l'insécurité qui affecte des catégories de population à revenus plus élevés, notamment l'encadrement de plus en plus contraint à la mobilité géographique.

Pour les ménages à revenus plus modestes, l'entrée dans un logement social du parc HLM devient plus difficile. 14 % des demandes dépassent trois ans d'attente et les files s'allongent si l'on considère que 2,2 millions de ménages déclarent souhaiter déménager, pour moitié en locatif social, et qu'1,6 million de ces demandeurs remplissent les conditions pour accéder à un logement HLM.

Enfin, comme l'avait souligné le rapport du Conseil économique et social sur « *Urbanisation et citoyenneté dans les grandes agglomérations* », présenté par Mme Laurence Douvin en avril 1996, notre pays traverse une crise urbaine importante. Son ampleur met en péril la cohésion nationale et demande une intervention urgente sur nombre de quartiers et de centre-villes dégradés notamment pour remédier à l'absence de mixité dans l'habitat et les populations.

2. Un contexte économique et budgétaire modifié

Le « 1 % logement » s'est développé et a trouvé la plénitude de son efficacité dans la période de Reconstruction puis les Trente glorieuses qui ont suivi. Depuis, ce contexte a été profondément modifié. Les difficultés économiques nées dans le milieu des années soixante-dix et dont les effets perdurent encore sous des formes diverses et dont l'exclusion en est l'expression la plus douloureuse pour notre société, ont conduit les pouvoirs publics à modifier leurs politiques, notamment au regard du logement.

La loi de 1977 portant réforme de l'aide au logement, adoptée en vue de réaliser des économies budgétaires attendues à partir des années 1986, a été progressivement modifiée afin de l'adapter aux conditions de l'inflation, puis de la désinflation. Elle aura pour conséquence une nette augmentation des dépenses consacrées aux aides à la personne au détriment des aides à la pierre qui ne cessent de chuter dans le budget du logement comme l'indique le tableau ci-après, étant précisé que pour 1996 et 1997, les affichages des lois de Finances initiales ne sont pas représentatifs des engagements réels de l'Etat ; ils ont fait l'objet d'annulation de crédit, de gels budgétaires, de lois de Finances rectificatives...

Fig. 4 : ÉVOLUTION DES AIDES À L'INVESTISSEMENT
ET À LA PERSONNE

1 Aides à l'investissement (1) MF-CP	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	26625	26993	23536	19973	18194	16131	16388	18504	17437	16460	15858	14162	10356
2 Aides à la personne MF-CP													
ETAT	14596	15519	16510	17830	18559	19692	20134	21565	26318	28630	30185	32100	34000
Sécurité sociale	19044	20756	21663	22644	24588	26136	27717	29278	31023	32225	33397	34599	35845
Employeurs	1412	2657	3066	3251	3926	4658	5980	8177	7634	8173	8330	8497	8667
TOTAL	35052	38932	41239	43725	47073	50486	53831	59020	64975	69028	71912	75196	78511

Aides à l'investissement/ PIB %	0,57	0,53	0,44	0,35	0,30	0,25	0,24	0,26	0,25	0,22	0,21	0,18	0,13
Aides à la personne/PIB % Dont ETAT	0,75 0,31	0,77 0,31	0,77 0,31	0,76 0,31	0,76 0,30	0,78 0,30	0,79 0,30	0,84 0,31	0,92 0,37	0,93 0,39	0,94 0,39	0,96 0,41	0,96 0,42

(1) dépenses de l'Etat, non compris prime d'épargne logement,

LFI 96 et 97 pour les aides à la pierre.

Estimations pour les aides à la personne en 96 et 97.

Source : comptes du logement de 85 à 95.

L'existence de besoins quantitatifs et qualitatifs, d'une évolution sociologique de la population, conjuguée à la mutation de notre économie et aux nouvelles orientations politiques en matière de logement, légitiment une pérennisation du « 1 % logement ». Cette participation, par son implantation territoriale au plus près des besoins, donne toute la souplesse nécessaire à un dispositif créé par les partenaires sociaux et dont la gestion paritaire reste un élément de cohésion et de solidarité au sein de l'entreprise et plus généralement du monde du travail.

V - LA LÉGITIMITÉ DU « 1 % LOGEMENT »

Cette légitimité vis-à-vis du monde du travail tient à ce qu'il est :

- un service rendu aux salariés pour répondre à leurs besoins en logement tant dans le domaine de l'accès au logement (surtout pour les jeunes) que dans le domaine du maintien dans les lieux et de la mobilité ;
- un élément de politique sociale des entreprises ;
- un élément de protection sociale ;
- un moyen de brassage social et de lutte contre les ségrégations ;
- une aide à l'expression de la demande sociale en matière de besoin en habitat, ce qui suppose que le lien entre les collecteurs et les entreprises soit amélioré ;
- une capacité financière qui doit être pleinement employée ;
- un apport au développement de l'emploi ;

et qu'il est fondé sur une contractualisation Etat/partenaires sociaux.

TITRE II
PROPOSITIONS

Compte tenu du constat qui vient d'être fait et qui légitime la pérennisation du « 1 % logement », le Conseil économique et social formule des propositions qui visent d'une part à renforcer l'efficacité économique et sociale du dispositif :

- en confortant le lien avec les entreprises et les salariés pour mieux faire émerger les besoins ;
- en favorisant une adaptation des emplois du « 1 % logement » aux évolutions économiques et sociales ;
- en employant massivement les fonds disponibles au bénéfice des salariés ;
- en diversifiant les services rendus aux salariés, par une réduction des frais de gestion ;
- en développant le paritarisme dans toutes ses structures.

Elles visent d'autre part à engager avec l'Etat un véritable partenariat sur des objectifs définis en commun sur l'emploi des ressources et les populations concernées ; la contractualisation devant être la règle, la réglementation par l'Etat l'exception.

Ces propositions rejoignent celles énoncées par l'UESL et s'inscrivent dans une volonté de soutien actif et complémentaire à l'objectif gouvernemental de développement :

- de l'accès social au logement ;
- de l'offre diversifiée de logements locatifs.

I - RENFORCER L'EFFICACITÉ DU « 1 % LOGEMENT » AU SERVICE DU LOGEMENT DES SALARIÉS

A - RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'EMPLOI DES RESSOURCES

Le « 1 % logement » doit satisfaire à plusieurs exigences pour garantir sa pérennité.

- mutualiser et garantir des contreparties concrètes auprès des salariés et des entreprises ;
- donner une priorité aux catégories de salariés les plus fragiles dans leur accès au logement et leur maintien dans les lieux : jeunes, demandeurs d'emploi, détenteurs de contrats précaires, salariés subissant des plans sociaux, etc. ;
- adapter les emplois actuels (prêts complémentaires à l'accès, financements aux constructeurs) et développer de nouveaux emplois (parcours résidentiel, mobilité géographique) à partir d'une évaluation de l'utilisation de la collecte par les entreprises, selon leur taille, au cours des dix dernières années.

En outre, le Conseil économique et social souhaite relever une contradiction entre ce qui constitue l'assiette de la contribution due au titre du « 1 % logement » et la nécessaire réponse à apporter à tous les salariés, quelles que soient la taille de l'entreprise et la branche d'activité. Il préconise que les parties concernées recherchent les voies et moyens pour parvenir à une solution équitable.

1. Concilier les attentes des entreprises cotisantes et de leurs salariés avec les enjeux sociaux et urbains

Le Conseil économique et social rappelle que la vocation du « 1 % logement » doit concilier les attentes des entreprises cotisantes et de leurs salariés avec les enjeux sociaux et urbains qui en appellent à la solidarité nationale et à l'entreprise. Si le « 1 % logement » est un élément de la politique sociale des entreprises, il est aussi de fait depuis de longues années un outil d'accompagnement des politiques de l'habitat. A ce titre, il peut contribuer à un traitement équilibré de la production et de l'amélioration d'une offre de logements diversifiée, tant en locatif qu'en accession, et pour les différentes catégories de revenus.

Toutefois, le « 1 % logement » ne peut être systématiquement mis à contribution et en particulier se substituer à ce qui relève de la responsabilité de l'Etat.

Participant à de meilleures conditions de financement de l'habitat, son efficacité doit être trouvée dans des formes (prêts de longue durée, refinancement des emprunts contractés à des taux élevés...) qui assurent structurellement de meilleures conditions d'exploitation du patrimoine locatif social et d'effort des ménages en accession.

Au-delà du financement des aides à la pierre qui fonde sa légitimité première, le « 1 % logement » trouve aussi sa pertinence dans sa capacité à rendre possible des interventions dans des contextes spécifiques où les moyens habituels se révèlent insuffisants (actions de restructuration en profondeur des quartiers, et notamment de démolition, habitat d'intégration, logement intermédiaire pour offrir des réponses aux entreprises au-delà des plafonds de ressources du PLA, requalification de certains logements ou immeubles existants pour recréer une offre plus conforme aux attentes qualitatives).

2. Définir les objectifs prioritaires

Notre assemblée estime que le « 1 % logement » doit avant tout faciliter :

2.1. Le parcours résidentiel des salariés (tant dans le locatif que dans l'accession) :

- en développant une offre diversifiée et adaptée, une aide au développement du parc locatif conventionné (3ème secteur) ;
- en accompagnant la mobilité géographique et professionnelle des salariés, notamment par des prêts à l'emménagement (travaux d'entrée dans les lieux), logements temporaires... ;

- en prenant en compte les risques liés à la fragilisation, l'insécurité de l'emploi, l'exclusion, subis par les salariés.

Aujourd'hui, la vie professionnelle n'est plus ce qu'elle était au moment de la création du « 1 % logement ». Elle commence plus tardivement et le plus souvent après une période plus ou moins longue d'insertion, alternant stages et activités de courte durée. Elle présente aussi un parcours plus diversifié dans lequel peuvent se succéder des changements de métiers, de lieux géographiques, des interruptions voulues (formation, reconversion, congé sabbatique, retraite) mais aussi subies comme le chômage.

2.2. La solidarité entre salariés

A ce titre, pour les actions énumérées ci-avant, le « 1 % logement » devrait prendre en charge, dans la limite de la convention du 14 mai 1997 (10 % des sommes recueillies), les bénéficiaires non assujettis au « 1 % logement », y compris ceux en réinsertion professionnelle (lutte contre l'exclusion).

3. Conforter l'offre du « 1 % logement »

3.1. La contribution au financement de l'investissement locatif, pour permettre :

- la réduction significative du coût financier des opérations, tout en maintenant la qualité des logements et l'alignement des loyers de sortie sur les loyers pris en compte pour le calcul de l'APL. Le barème de l'APL devrait être adapté en conséquence ;
- l'amélioration de la fluidité de l'ensemble locatif par le financement de travaux de mise aux normes, d'amélioration, afin de peser sur les niveaux de loyers pour les rendre accessibles au plus grand nombre et **ainsi assurer la mixité sociale**. C'est une forme déterminante de contribution à la définition du statut de bailleur privé permettant par conventionnement de disposer notamment de logements intermédiaires entre le logement social PLA et le logement du secteur libre (troisième secteur). C'est la **garantie d'une cohésion sociale**.

3.2. La sécurisation des accédants

Le Conseil économique et social estime que les garanties actuelles ne sont pas adaptées à la situation des accédants et devraient prendre en compte les principaux facteurs de sinistres rencontrés : perte d'emploi, mais aussi mobilité professionnelle, rupture familiale, qui interfèrent sur le bon déroulement des opérations d'accession.

Afin de limiter les risques de surendettement pour les accédants à faibles ressources ou victimes d'un accident de parcours (chômage, divorce...) le Conseil économique et social préconise que le « 1 % logement » :

- adapte ses prêts tant dans leur montant que leur durée de remboursement ou leur taux. Il pourrait alors permettre la renégociation des emprunts contractés ayant des mensualités trop élevées par rapport à celles qui pourraient résulter de l'octroi d'un prêt du « 1 % logement » ;
- participe au financement d'un système de couverture des risques. L'UESL pourrait mettre en place une ingénierie financière souple mais adaptée en mobilisant les fonds propres du « 1 % logement ». Leur affectation à un tel système financier qui correspondrait à un emploi utile et conforme à leur vocation, pourrait permettre la couverture du risque perte d'emploi ou de rupture de la cellule familiale notamment par un maintien dans les lieux et un changement de statut d'occupant accédant en locataire ;
- favoriser les opérations de rachats/relogements économiques pouvant s'accompagner d'un changement de statut des occupants, qui garantirait le maintien dans les lieux.

Notre Assemblée note que ces trois propositions ne peuvent produire leur pleine efficacité sans une harmonisation par l'Etat des plafonds de ressources du PAS en les alignant sur ceux du PTZ par exemple.

4. Privilégier les actions au service de l'emploi

Le Conseil économique et social considère qu'au-delà des constructions neuves, le « 1 % logement » doit soutenir des opérations de réhabilitation et de restructuration de l'habitat qui font appel à une main-d'oeuvre importante.

Cet accompagnement peut s'opérer :

- par l'attribution de prêts incitatifs de longue durée destinés à la réhabilitation des logements détenus par les propriétaires occupants ;
- par un conventionnement avec les propriétaires bailleurs privés, leur proposant des prêts au titre du « 1 % logement » pour financer des opérations de construction, d'acquisition-amélioration ou de travaux seuls avec en contrepartie des locations à loyers modérés ;
- par la baisse de la quotité obligatoire des travaux, imposée dans les prêts d'accession sociale (notamment si le « 1 % logement » continue à contribuer au financement de ces prêts) ;
- par la conclusion de conventions pluriannuelles d'objectifs avec les bailleurs sociaux constructeurs en particulier pour le secteur locatif social neuf, les prêts d'un taux de 1 % étant d'une durée équivalente au prêt principal.

5. Répartir les ressources en fonction des objectifs retenus

Sachant que le prêt est un moyen de reconstituer pour partie la ressource et de préserver l'avenir, notre Assemblée recommande :

- d'établir un mode de répartition des sommes recueillies dans le cadre du « 1 % logement » fondé sur le prêt, forme principale d'intervention. Cela ne doit pas pour autant le priver du recours aux autres possibilités d'intervention : la prise de participations au capital, qui doivent rester exceptionnelles et limitées à l'objet social des CIL, la subvention notamment pour répondre aux actions conduites pour faciliter l'accès au logement des personnes démunies et lutter contre l'exclusion. La contribution du « 1 % logement » pourrait alors égaler la majoration accordée par l'Etat à ses propres subventions ;
- de répartir les moyens suivant les principes d'intervention, sur la base des priorités d'emploi du « 1 % logement » :
 - une liberté d'emploi pour répondre aux besoins de proximité. Celle-ci devrait permettre d'apporter une réponse adaptée aux besoins exprimés localement et variables selon que l'on se situe dans un bassin d'emploi en expansion ou déprimé et que le prix du foncier est bas ou élevé. Toutefois, afin d'assurer une certaine harmonisation des pratiques sur le territoire, un cadrage indicatif des conditions minimales pourrait être proposé pour assurer une égalité de traitement des salariés, quel que soit leur lieu d'exercice professionnel ;
 - la solidarité nationale : celle-ci traduit notamment la participation du « 1 % logement » à la lutte contre l'exclusion du logement ;
 - la mutualisation : elle accompagne l'action de l'Etat ou est organisée à l'initiative des partenaires sociaux par une gestion par projet très déconcentrée. Cela nécessite préalablement un recensement des besoins, la détermination d'un programme d'actions, des délégations de crédits et une évaluation périodique ;
- la mutualisation permettrait de répondre à des situations localisées auxquelles l'affectation des seuls moyens des collecteurs locaux serait insuffisante ;
- en outre, elle permettrait d'assurer une garantie conjointe et solidaire des organismes collecteurs vis-à-vis des entreprises cotisantes ;
- de créer un fonds de mutualisation géré par l'UESL ;
- celui-ci serait alimenté par :
 - le fonds d'intervention mis en place par l'UESL ;
 - la contribution au titre du « 10 % » qui n'aurait pas été employée ;
 - une contribution sur les sommes recueillies. Celle-ci ne pourra excéder un plafond à fixer, du taux de la collecte ou du montant des sommes recueillies ;

- les fonds rendus disponibles par la disparition des entreprises cotisantes.

Le Conseil économique et social rappelle que cet effort de mutualisation d'une partie des fonds du « 1 % logement » correspond à un mouvement amorcé depuis quelques années qui marque un retour à l'esprit d'origine de ce dispositif.

Toutefois, cette disposition qui permet de mettre au point des mécanismes de compensation et de fluidité des fonds doit avoir une portée limitée afin de préserver la capacité d'intervention traditionnelle locale.

B - RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'ORGANISATION

1. Optimiser le réseau de collecte et de gestion en favorisant le partenariat

Il s'agit de constituer un réseau homogène d'unités de taille suffisante tout en veillant au maintien du service de proximité. Au niveau local les CIL sont un lieu privilégié de relations des entreprises avec leurs salariés qui doit être sauvegardé. Dans le même temps, le Conseil économique et social rappelle que les collecteurs doivent organiser entre eux une synergie, favorisant les rapprochements d'organismes dès lors que cela n'affecte pas l'emploi des salariés en place.

Le nombre de CIL reste encore trop important en dépit de l'effort de réduction engagé.

Notre Assemblée propose une progressivité dans la recherche d'efficacité par un regroupement des moyens. Le groupement d'intérêt économique (GIE) pourrait répondre à cet objectif, sans pour autant remettre en cause les regroupements déjà conclus entre les collecteurs.

Dans ce cas, la convention à intervenir porterait sur les moyens, l'harmonisation des pratiques professionnelles tout en garantissant les droits et obligations de chaque partenaire sur la collecte notamment. Cette formule présenterait un double avantage : maintenir le service de proximité aux entreprises et aux salariés, tout en recherchant la meilleure efficacité possible par mutualisation des moyens.

Il apparaît souhaitable, en période de forte mobilité professionnelle et géographique, que les organismes collecteurs mettent en synergie l'ensemble de leurs réservations afin de répondre utilement à la demande. Cette démarche a d'ailleurs déjà été initiée par nombre de CIL.

2. Renforcer le rôle des partenaires sociaux à travers le paritarisme

2.1. Adapter le statut des CIL et de leurs filiales

a) Modifier le statut juridique des CIL

Les CIL, par leur implantation et leur niveau d'intervention assurent une véritable fonction d'aménagement du territoire et gèrent des masses financières non négligeables. Ils constituent de véritables agents économiques, importants, notamment en milieu rural. Leur statut associatif ne peut répondre à ces fonctions

et doit être aménagé et harmonisé avec celui de la structure nationale qui a été mise en place (UESL).

Le Conseil économique et social préconise que les CIL soient dotés d'un statut de société anonyme coopérative soumis à la loi de septembre 1947 plus en rapport avec leur activité qui les situe dans le secteur de l'économie sociale.

Ces Unions d'économie sociale pourraient se doter d'une commission paritaire des emplois à l'instar de ce qui existe au sein de l'UESL.

b) Adapter le statut des filiales des CIL

Mais ce statut serait insuffisant sans un renforcement du contrôle sur les filiales. C'est pourquoi notre Assemblée propose pour ces dernières, y compris les SCI, quelle que soit la nature des fonds (réglementés ou libres), l'obligation de certification des comptes dans tous les cas qui ne sont pas rendus obligatoires par la loi ou la réglementation.

Ce renforcement du contrôle contribuera à la nécessaire transparence du circuit.

De la même façon, l'introduction dans les clauses types SCI, d'une disposition de saisine automatique de l'assemblée des associés pour toute décision importante relative à la gestion, semble opportune.

2.2. Instituer un réel droit à l'information au sein des entreprises

Le Conseil économique et social juge nécessaire une amélioration de l'information du personnel à travers ses représentants sur les emplois du « 1 % logement ».

2.3. Organiser la représentation des partenaires sociaux

Il conviendrait également que les partenaires sociaux puissent être représentés par l'UESL au sein de tous les organismes gestionnaires de fonds auxquels le « 1 % logement » a été amené à contribuer volontairement ou de par la loi comme le FGAS.

Ces mêmes organismes devront transmettre annuellement, au plus tard le 1er juin de l'année n+1, un rapport sur l'utilisation des sommes du « 1 % logement » ainsi mobilisées. L'UESL et l'ANPEEC en rendront compte à leurs instances respectives et pourront ainsi émettre tout avis à cette occasion sur cette affectation du « 1 % logement ».

3. Renforcer le rôle de l'UESL

Le Conseil économique et social souhaite que l'UESL soit dotée de la possibilité d'animer un réseau fondé sur des relais régionaux, de coordonner et d'impulser au niveau local des actions nationales arrêtées par les partenaires sociaux. Cette capacité ne doit toutefois pas se traduire par des prises de participations au capital dans les organismes constructeurs et bailleurs sociaux.

Il conviendrait également que ses décisions s'imposent de droit à tous les collecteurs quels qu'ils soient, et que ses prérogatives soient renforcées en ce qui concerne les opérations financières des CIL et autres organismes agréés « 1 % logement ».

Il appartient à l'UESL d'assurer la cohérence entre les opérations financières et les finalités du « 1 % logement ». En cas de désaccord, une demande de seconde délibération formulée par l'UESL ne saurait être suffisante. C'est pourquoi le Conseil économique et social préconise que le sursis à exécution de l'opération puisse être décidé, le temps d'une expertise.

En tout état de cause, toute nouvelle délibération du collecteur doit être prise sur la base d'un rapport circonstancié, à une majorité qualifiée, par exemple la majorité absolue des membres composant l'instance décisionnelle.

Le Conseil économique et social recommande que l'UESL procède :

- à la capitalisation des initiatives locales afin d'en proposer l'extension dans un souci d'harmonisation des pratiques en matière d'attribution de prêts tant aux personnes physiques que morales, en locatif comme en accession ;
- au recensement des besoins, et à la définition des lignes de force d'un programme pluriannuel d'intervention très déconcentré en s'appuyant en particulier sur les commissions paritaires interprofessionnelles du logement (COPARIL) ; définition à laquelle « le monde HLM » pourrait être associé dans le cadre d'une convention nationale.

4. Favoriser l'implantation des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL)

Le Conseil économique et social suggère de renforcer le réseau des agences départementales d'information sur le logement (ADIL), regroupées au sein de l'Agence nationale d'information pour le logement (ANIL), afin de mieux diffuser l'information sur le droit au logement, et en particulier sur les différentes aides disponibles pour les futurs acquéreurs.

En effet, indépendante du « 1 % logement », cette structure qui rassemble tout ce qui compte dans le monde du logement, est financée notamment par l'Etat (25 %), les collectivités territoriales (40 %), les HLM (9 %), les Caisses d'allocations familiales (7 %) et le « 1 % logement » (13 %). A travers ses antennes départementales (ADIL) au nombre de 65 actuellement, elle se révèle être un outil performant d'information pour les particuliers. Ainsi, il a pu être mis en évidence que là où elles sont présentes, les ADIL concourent directement à la sécurisation et donc à la prévention du surendettement par le conseil préalable.

II - ÉTABLIR UNE VRAIE CONTRACTUALISATION ÉTAT-PARTENAIRES SOCIAUX

A - UNE DÉMARCHE CONTRACTUELLE LOYALE ET ÉQUILIBRÉE

Le Conseil économique et social affirme que le « 1 % logement » relève de la responsabilité des partenaires sociaux réunis dans l'UESL et que l'Etat doit, dans la contractualisation qu'il souhaite engager, leur reconnaître leur entière légitimité. Le Conseil économique et social s'associe aux orientations définies par les partenaires sociaux dans le document de l'UESL intitulé le « 1 % an 2000 » et à la déclaration commune remise au secrétaire d'Etat au logement le 5 février 1998.

De son côté, le gouvernement se déclare favorable à la conclusion d'une nouvelle convention s'inscrivant dans la durée pour donner une stabilité à un dispositif négocié et répondant à des objectifs.

En préalable, le Conseil économique et social souhaite que dans la convention à intervenir :

- le gouvernement s'engage dans cette démarche par une réaffirmation solennelle de son attachement à une politique contractuelle dans le secteur du logement ;
- le gouvernement considère le « 1 % logement » comme une participation des entreprises et des salariés et non comme une des variables d'ajustement du budget de l'Etat, les CIL n'ayant pas vocation à être des collecteurs d'impôt.

Le Conseil économique et social estime nécessaire que le « 1 % logement » retrouve la plénitude de ses moyens, soit aujourd'hui 0,45 %, ce qui laisse toutefois entière la question du financement du prêt à taux zéro, instrument essentiel de la politique du logement.

Seule une négociation, associant largement l'ensemble des partenaires sociaux, permettra d'apporter des voies de solutions susceptibles d'assurer tout à la fois une prise en compte des contraintes budgétaires, une pérennité du « 1 % logement » et une nécessaire adaptation à un nouvel environnement.

Le Conseil économique et social demande donc l'ouverture d'une telle négociation sur le financement du prêt à taux zéro (PTZ).

Le « 1 % logement » doit pouvoir intervenir dans le financement de l'accession sociale, mais de façon consensuelle.

Notre Assemblée suggère que le gouvernement sollicite simultanément d'autres sources de financement potentielles qui permettraient d'assurer progressivement une couverture de ces dépenses : les primes d'épargne-logement non affectées au logement, sans pour autant porter atteinte aux droits acquis des actuels épargnants, le Fonds national d'aide au logement, en particulier par un réexamen des conditions d'attribution de l'allocation de logement à caractère social (ALS) à certaines catégories de bénéficiaires.

B - LA CONTRACTUALISATION GARANTE DE LA PÉRENNISATION

1. Un contrat quinquennal

Toute politique du logement doit s'insérer dans un plan d'ensemble à long terme et ses fondements ne peuvent être remis en cause chaque année. Une lisibilité est nécessaire dans des investissements qui feront la ville de demain sous peine de renouveler les erreurs du passé.

Notre Assemblée considère qu'un contrat de cinq ans entre l'UESL et l'Etat est indispensable pour assurer la meilleure efficacité économique et sociale possible aux objectifs définis conjointement entre les partenaires.

Ce document devra servir de base au nouveau plan quinquennal qui pourra ainsi proposer de nouvelles orientations, en fonction des évolutions économiques, sociales et sociologiques constatées.

2. Une évaluation

L'évaluation qui portera sur les résultats quantitatifs et qualitatifs atteints à partir des objectifs définis sur la base d'un cahier des charges précisant à la fois les objectifs et les moyens affectés à leur réalisation, permettra d'apprécier annuellement les résultats au regard notamment :

- du soutien à l'emploi ;
- du bilan social de l'utilisation de la ressource du « 1 % logement ».

3. Le contenu du contrat à intervenir doit :

- *reconnaître la liberté d'intervention* des organismes collecteurs en leur garantissant une proportion négociée des sommes recueillies dans le cadre des recommandations de l'UESL ;
- *répondre à des objectifs de solidarité du monde du travail* en y incorporant les termes de la convention du 14 mai 1997, si besoin avec les ajustements qui se révéleront nécessaires, à commencer par la définition des critères d'évaluation ;
- *s'inscrire en appui de la politique sociale du logement* en accession comme dans le locatif.

4. La conclusion de conventions d'objectifs

- entre les bailleurs sociaux constructeurs et le monde du « 1 % logement » ;
- avec les bailleurs privés pour les locations sociales projetées avec un concours « 1 % logement » en complément de l'intervention de l'association nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ;
- avec les CIL et autres organismes agréés pour assurer l'accompagnement de la mobilité professionnelle.

CONCLUSION

Le « 1 % logement » système original de participation au financement du logement des salariés des entreprises, créé et géré par les partenaires sociaux, conserve son entière légitimité, son utilité économique et sociale dans une société en mutation qui, sans avoir réussi à résorber quantitativement et qualitativement ses besoins en logements, connaît une crise urbaine et périurbaine des plus préoccupantes. Cette situation nécessite de conduire une réflexion d'ensemble dans le cadre d'une loi de programme sur le logement.

La pérennisation du « 1 % logement » s'inscrit dans un contexte économique et social où de nouvelles redistributions sont nécessaires et imposent :

- une adaptation des objectifs premiers pour prendre en compte les besoins nouveaux des salariés, et ceux des populations en difficulté ou en situation d'exclusion ;
- une contractualisation entre les partenaires sociaux et l'Etat d'une part, les entrepreneurs et les salariés d'autre part.

Ces dispositions devraient permettre d'apporter, par une meilleure écoute sur le terrain, des réponses mieux adaptées aux besoins de plus en plus diversifiés qui émergent des entreprises et de leurs salariés, mais aussi de ceux qui aspirent à en faire partie.

De par sa situation au carrefour de nouvelles solidarités à développer par et pour le monde du travail, le « 1 % logement » se trouve confronté à un défi qui a été clairement énoncé dans la convention de 17 septembre 1996. Le Conseil économique et social souhaite que les pouvoirs publics laissent au « 1 % logement » les moyens de relever ce défi.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....175

Ont voté pour.....139

Se sont abstenus.....36

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 139

Groupe de l'agriculture - MM. de Benoist, Bros, Guyau, Hervieu, Kayser, Lapèze, Le Fur, Munet, Raoult.

Groupe de l'artisanat - MM. Buguet, Delmas, Gilles, Lardin, Millet, Seassari, Teilleux, Vignon.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Bury, Capp, Caron, Delaby, Denizard, Mme Djukic, MM. Lobjeois, Mennecier, Moussy, Mmes Piazza, Raiga, M. Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Insa, Vilbenoît, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Hédouin, Naulin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaillard, Gaudy, Maurice Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, MM. Jayez, Lamarque, Lesueur, Mailly, Malley, Ordronneau, Roulet, Santune, Valladon.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - MM. Giraud, Polycarpe.

Groupe des entreprises privées - MM. Brunaud, Brunet, Calvet, Chesnaud, Clément, Dermagne, Domange, Flahault, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Joly, Leenhardt, Levau, Michel, Périgot, Pinet, Rebuffel, Scherrer, Simond, Urbain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bailly, Bonnaud, David, Delaporte, Gadonneix, Hadas-Lebel, Peyrelevade, Rouvillois.

Groupe de la FEN - MM. Jean-Louis Andreau, Barbarant, Gualazzi, Oger.

Groupe des représentants des français de l'étranger, de l'épargne et du logement - MM. Courbey, Ricout.

Groupe de la mutualité - MM. Baudiment, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aicardi, Beauchamp, Bêche, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Braun, Brunet-Lechenault, M. Casanova, Mme Cayet, MM. Chaton, Dechartre, Deleplace, Depaix, Désir, Mme Douvin, M. Fourçans, Mme de Gaulle-Anthonioz, MM. Giscard d'Estaing, Haggai, Lux, Mandinaud, Poujade, Alain Robert, Schapira.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Billet, Bordereau, Boué, Brin, Burnel, de Crépy, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

Se sont abstenus : 36

Groupe de l'agriculture - MM. Amis, Baligand, Bouche, Bué, Cazalé, Compiègne, Droulin, Ducroquet, Girardi, Louis, Mme Méhaignerie, MM. Christian Patria, Rigaud, Salmon, Stéfani.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mme Brovelli, MM. Decisier, Demons, Forette, Junker, Le Duigou, Masson, Moulin, Mme Rey.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Gaudinat, Jean Gautier, Marquet, Morel, Picard, Verdier.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

L'avis montre que le 1 % logement, investissement obligatoire pour les entreprises privées non agricoles et les établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial, constitue un mode de financement original du logement de 12 millions de salariés, dont il convient de renforcer l'efficacité.

Quant aux employeurs du régime agricole, il est connu que l'effort qu'ils consentent pour le logement de leurs salariés est significatif même s'il s'exerce dans un cadre différent de celui du 1 % logement.

Le 1 % logement se situe à une période charnière car le financement du prêt à taux zéro, qu'il a alimenté directement en 1997 et 1998, n'est pas assuré à partir de 1999. L'avis recommande une démarche contractuelle loyale et équilibrée aux termes de laquelle le 1 % logement doit pouvoir intervenir dans le financement de l'accession sociale à la propriété de façon consensuelle.

Le groupe de l'agriculture comprend cette démarche. Par contre, la proposition visant à affecter à l'accession sociale à la propriété « les primes d'épargne-logement non affectées au logement », est contradictoire dans ses termes même. Même s'il peut paraître paradoxal de verser une prime d'épargne-logement à l'épargnant qui n'effectue aucun achat lié au logement, il faut savoir que les droits à prêts d'épargne-logement sont constitués autant par les épargnants non emprunteurs, appelés les « bons frères », que par les épargnants emprunteurs, et que, par ailleurs, l'excédent de l'épargne constituée sur les prêts d'épargne-logement alimente directement et uniquement le financement du logement. Le système de l'épargne-logement joue ainsi un rôle stabilisateur pour le financement du logement et pour le marché du logement. En mettant en cause la prime versée aux « bons frères », on touche à l'un des deux piliers du système de l'épargne-logement, ce qui revient à remettre en cause le système lui-même.

Enfin, l'avis propose de conforter l'offre du 1 % logement pour la sécurisation des accédants à la propriété. Si le rôle du 1 % logement dans le financement du logement est admis, en revanche lui conférer un rôle d'organisme de place, tant pour la renégociation de prêts bancaires que pour la sécurisation des créances qui ressortit au rôle des banques et des compagnies d'assurances, ne correspond pas à une évolution souhaitable du système bancaire français.

Groupe de l'artisanat

Le financement du logement constitue, depuis longtemps, un des éléments importants des diverses politiques qui ont été conduites dans notre pays au cours des décennies.

Entre la loi Loucheur de 1928, impliquant, pour la première fois, le concours financier de l'Etat en matière d'accession à la propriété des classes moyennes et le dispositif actuel du 1 % logement, la politique du logement a connu de nombreuses vicissitudes, répondant, à l'origine, à des besoins

quantitatifs de construction de logements, le dispositif évolua dans les années 70 davantage vers l'aide sociale aux personnes occupantes.

Au-delà de la simple question sur la pérennisation du 1 % logement, c'est bien la place de ce dispositif original au sein de la politique générale en faveur du logement qu'il convient d'apprécier.

Il ne viendra à l'esprit de personne de remettre en cause la nécessité d'un accompagnement social fort en faveur d'un accès au logement pour tous et singulièrement en faveur des plus défavorisés. Le récent rapport de Mme Douvin sur la citoyenneté a démontré que l'exercice de celle-ci reposait essentiellement sur l'accès à un emploi et à un logement.

Pour autant l'effort social consenti par notre pays se doit d'être soutenu par une volonté politique forte, non seulement de maintenir, mais surtout de développer des outils d'accompagnement, permettant de construire et d'entretenir un patrimoine immobilier qui nous a, en grande partie, été légué par les générations précédentes et que nous aurons le devoir de léguer en bon état aux générations qui nous succéderont.

C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat est attaché à la pérennisation du 1 % logement, mais surtout adhère pleinement à l'idée de renforcer et d'améliorer un dispositif qui a trouvé sa légitimité dans l'équilibre d'une politique globale du logement.

Au-delà de la rationalisation et de la moralisation du dispositif de collecte, le groupe de l'artisanat estime nécessaire une réflexion plus approfondie et une meilleure concertation sur le financement du prêt à taux zéro, à condition, toutefois de rester dans l'esprit du dispositif et la logique de la politique en matière de logement.

A cette fin, il tient à rappeler que la France, depuis ces dix dernières années ne consacre pas à la construction en général, mais surtout à l'entretien et à la réhabilitation de son parc immobilier, les moyens nécessaires à son simple maintien en l'état. De ce fait, notre patrimoine immobilier se dégrade et les comparaisons avec les autres pays européens nous en apportent une preuve inquiétante.

Outre les dommages matériels qui en résultent, le groupe de l'artisanat tient à souligner l'impact considérable du dispositif en matière d'emploi.

Mieux cibler ce dispositif en direction d'objectifs qui visent à la fois la satisfaction des besoins matériels et la dynamisation d'un secteur économique sinistré comme l'est le secteur du bâtiment, paraît procéder d'une bonne politique.

Quant au fait d'évoquer le champ d'intervention du 1 % logement, le groupe de l'artisanat y est sensible car il estime que n'en réserver l'accès qu'aux seuls salariés des entreprises moyennes ou grandes est une injustice grave et constitue une discrimination et une exclusion contraire au fondement même de la République.

S'agissant de l'accès équitable de l'ensemble de nos concitoyens au logement décent, il souhaite que les partenaires sociaux et le gouvernement n'en restent pas à une simple pétition de principe.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

Une réflexion sur le 1 % logement doit se situer dans une perspective d'ensemble de la politique du logement. Nous estimons donc que la saisine gouvernementale est opportune.

Sur le constat, l'impression dominante est que le dispositif du 1 % s'est affirmé, depuis 1953, comme un élément positif du logement social, du logement des salariés et, partant, de la contribution des entreprises à l'effort de construction ou de réhabilitation. Avec le temps, un certain nombre de défauts sont apparus : priorité de logements aux salariés des grandes entreprises, manque de solidarité entre salariés et non-salariés, manque de fiabilité de certains organismes collecteurs, frais de gestion de la collecte parfois trop élevés, non prise en compte de la mobilité croissante des salariés.-

Ces critiques restent d'actualité et il devenait, en outre impératif d'envisager une remise en cause plus profonde, les mutations de notre paysage économique et social ne peuvent laisser le « 1 % logement » hors champ.

L'avis dégage à la fois un accord sur la pérennisation du dispositif, mais apporte un certain nombre de propositions. Celles-ci visent à articuler les ressources du « 1 % logement » avec la politique publique du logement, dans la clarté, la durée, la bonne gestion et dans une démarche contractuelle que le rapporteur qualifie de loyale et équilibrée entre Etat et partenaires sociaux.

Notre groupe avait, en plus des points abordés sur la légitimité du 1 %, posé comme principe que toutes les trésoreries dormantes en matière de ressources spécialisées puissent être employées au profit du logement de ceux qui en sont les plus exclus. Le rapporteur souhaite renforcer l'efficacité du « 1 % logement » au service du logement des salariés. Mais il concilie les attentes des entreprises cotisantes et de leurs salariés avec les enjeux sociaux et urbains, notamment en soulignant les interventions spécifiques soutenues par l'aide à la pierre, comme l'habitat d'intégration, le logement intermédiaire, par exemple les foyers pour les jeunes travailleurs. Nous approuvons aussi le soutien à la restructuration du logement ancien tellement nécessaire dans les centre-villes, sans oublier les petits logements anciens, qui s'adapteraient au besoin grandissant des jeunes. Cette politique est indispensable si nous ne voulons pas repousser les jeunes de plus en plus loin à la périphérie des villes.

Notre groupe avait également posé plusieurs exigences:

- que le 1 % puisse bénéficier au logement des salariés, de tous les salariés ;
- qu'une étude soit faite sur l'utilisation des masses financières selon la taille des entreprises dans les dix dernières années ;

- que les organismes collecteurs assurent une garantie conjointe et solidaire vis-à-vis des entreprises cotisantes ;
- que les fonds rendus disponibles par la disparition des entreprises cotisantes soient mutualisés dans un fonds adapté à des situations repérées localement.

Tous ces points sont intégrés dans l'avis. Il y est également proposé la création d'un fonds de mutualisation géré par l'UESL, nous soutenons cet objectif qui rejoint nos préoccupations.

Nous approuvons également les propositions visant à optimiser le réseau de collecte et à modifier le statut des CIL et de leurs filiales.

Concernant l'information sur les droits au logement, le rapporteur souligne le rôle des « ADIL », agences départementales d'information sur le logement. Il demande de favoriser leur implantation. Nous ne pouvons qu'acquiescer mais en rappelant que, dans le domaine de l'information de nombreuses associations ont également cette fonction vers des publics précis : les foyers de jeunes travailleurs, les comités locaux du logement autonome pour les Jeunes, les CIAT par exemple.

Au-delà du constat sur l'histoire du « 1 % logement », notre groupe pense qu'il faut appliquer les propositions formulées dans l'avis.

Groupe de la CFDT

Le 1 % logement est à un tournant décisif de son existence. Le contexte politique et social a profondément changé depuis vingt ans, le 1 % doit évoluer, (sous peine de perdre de sa légitimité, ce qui le ferait disparaître), pour répondre à cette nouvelle donne : celle imposée par les gouvernements successifs qui ont orienté la politique du logement vers l'aide à la personne, celle qui résulte des demandes nouvelles des salariés, des phénomènes croissants de ségrégation et de relégation urbaine, ainsi que d'une fragilisation de plus en plus grande de pans entiers du monde du travail.

Le 1 % n'a entrepris sa rénovation que depuis peu, se cantonnant trop longtemps dans une attitude frileuse. Il s'est contenté de dresser des lignes Maginot contre un Etat désigné comme responsable de tous les maux, analyse reprise trop largement dans le projet d'avis. Cette démarche a conduit le dispositif à n'être qu'un supplétif des politiques publiques, tantôt au service des filiales HLM des organismes du 1 %, tantôt à celui des entreprises de la construction, souvent à celui de l'Etat, au total de façon secondaire à celui des salariés.

Or, c'est d'abord dans cette dernière fonction que le 1 % logement a une indéniable utilité économique et sociale. Elément de protection sociale, il en est un des rares fonds actifs, car il n'est pas fondé sur la seule redistribution. Il contribue à l'expression de la demande sociale, les partenaires sociaux étant les mieux placés pour exprimer les besoins des salariés et des entreprises. Il peut aider à mener une politique de l'habitat de qualité, porteuse d'une mixité de l'habitat indispensable à la cohésion sociale. Enfin par ses interventions, il peut répondre en partie aux besoins quantitatifs en logement qui perdurent en même

temps que la demande se diversifie et contribuer aussi au maintien de l'emploi dans le bâtiment.

Ni indépendant, ni étatisé, le 1 % doit être un outil capable de répondre aux besoins de logement des salariés et un accompagnateur des politiques publiques.

Pour cela, il doit renforcer sa légitimité. Elle se fonde sur la reconstruction d'un lien fort avec les entreprises, la rénovation du paritarisme et la contractualisation avec l'Etat. Le 1 % logement peut proposer une gestion plus dynamique, transparente et solidaire, et développer des emplois nouveaux. Ceux-ci devront permettre notamment de faciliter le parcours résidentiel des salariés (développement et diversification de l'offre des logement locatifs sociaux). L'aide aux salariés en situation de mobilité professionnelle ou géographique doit se développer. Le dispositif doit aussi s'engager dans des modes d'intervention visant à protéger les salariés contre les risques de fragilisation et d'exclusion, en particulier les plus menacés d'entre eux (chômeurs, jeunes en situation de recherche d'emploi, accédant à la propriété en proie à des difficultés).

Le projet d'avis montre l'utilité du 1 % et avance des propositions d'évolution que la CFDT approuve, elle a donc voté l'avis.

Groupe de la CFTC

La CFTC insiste sur la nécessité de rappeler le rôle premier du 1 % pour le logement des salariés des entreprises qui y contribuent. Le texte qui nous est soumis n'a pas manqué, en effet, de souligner l'apport, traditionnel mais toujours actuel du 1 %, fondé principalement sur le prêt. A sa lecture, on comprend qu'il est faux de dire que nous n'avons plus besoin en France d'aide à la pierre et qu'il y a suffisamment de logements. Les chiffres sont trompeurs, car combien de logements sont aujourd'hui vétustes et, surtout, mal situés dans des quartiers où les salariés ne peuvent pas vivre ? Faux également les allégations qui voudraient faire croire que les salariés, ceux qui ont déjà la chance d'avoir un emploi, sont des nantis. Quand on sait le coût du logement là où existe le plus d'emplois-, et les difficultés d'accès à celui-ci, on ne peut pas prétendre que les salariés peuvent être laissés à eux-mêmes.

Merci donc aux collecteurs, à ceux qui travaillent avec eux et autour d'eux pour leurs activités de conseil auprès des salariés et des entreprises : au-delà des lacunes, au-delà des évolutions qui peuvent rendre certains produits moins attrayants, au-delà des rigidités d'une réglementation sans cesse augmentée, le 1 % reste irremplaçable.

En ce sens, si la CFTC n'est évidemment pas hostile à la recommandation de renforcer l'efficacité de l'organisation et de l'emploi des ressources du 1 %, elle craint pourtant que cette recommandation, telle qu'elle est développée, laisse à penser que la gestion actuelle n'est pas bonne, et qu'il serait possible de réaliser des économies considérables, propres à répondre à des sollicitations extérieures.

En revanche, nous reconnaissons que, dans un monde instable - l'entreprise, le ménage, la carrière autrefois immuables sont maintenant soumis à des fluctuations qui rendent leurs lendemains incertains - le logement pose des problèmes nouveaux. Permettre non seulement le maintien mais aussi le

changement de logement selon les besoins des salariés et les difficultés qu'ils rencontrent, apparaît alors comme une piste prioritaire.

Pour un salarié, accéder, c'est s'endetter lourdement et pour longtemps. La prévoyance exige d'être protégé contre les aléas de la vie et du travail : couvertures décès, invalidité, incapacité de travail et chômage. Il s'agit de prendre en charge l'impayé, ce qui évite que le créancier poursuive en saisie immobilière et que l'emprunteur, en situation difficile, soit chassé de son domicile. Même pour l'accès à un logement locatif, les salariés ayant des contrats précaires ont besoin d'être aidés - car nous n'oublions pas que 80 % des emplois proposés par l'ANPE sont désormais régis par des contrats précaires.

Il faut sortir le 1 % de l'ombre - ombre de prêts principaux distribués par d'autres acteurs, ombre d'une incapacité à communiquer propre au mouvement 1 % - et l'associer à des produits nouveaux, aptes à suivre l'évolution de la société. Tous ces emplois justifient le maintien du 1 % à son taux actuel et, à cause du lien évident avec l'emploi, que ce soit les partenaires sociaux qui en aient la maîtrise exclusive. Le 1 % d'aujourd'hui n'est-il pas légitime, le 1 % de l'an 2000 n'est-il pas trouvé ?

Le groupe CFTC a émis un avis favorable.

Groupe de la CGT

C'est dès le 28 octobre 1997 que notre ancien collègue J.L. Dumont suggérait au gouvernement de saisir le Conseil, saisine qui ne sera transmise que le 2 février 1998 ; un peu plus de trois mois pour écrire une lettre, certains pourraient voir dans ce délai quelque intention non avouable, dans un contexte de relations particulières entre les pouvoirs publics et les gestionnaires du « 1 % logement ».

Ce contexte est décrit dans la première partie du projet d'avis qui constitue un état des lieux du dispositif. Ce constat n'est certes pas exhaustif, pour cela il aurait fallu que la section puisse travailler sur un rapport, pour autant il reprend bien l'essentiel des problématiques.

On pourra regretter une tonalité peut-être un peu trop bienveillante vis-à-vis des comportements des pouvoirs publics ces dernières années. Le constat aurait pu être plus explicite sur les dysfonctionnements et dérives du système, notamment quand au fonctionnement de certains organismes de collecte.

La première partie des propositions, qui vise au renforcement du dispositif du « 1 % », est riche et porteuse d'avancées intéressantes, j'en relèverai quelques points qui, mériteraient d'être approfondis. Il en va ainsi de la contradiction relevée entre « ... *ce qui constitue l'assiette de la contribution due au titre du « 1 % logement » et la nécessaire réponse à apporter à tous les salariés...* » ; nous aurions aimé que le Conseil Economique et Social s'engage plus avant sur cette question .

Certaines préconisations, justes, peuvent être sources d'effets pervers. C'est ainsi que la section et le rapporteur ont voulu pointer, le nécessaire accompagnement de la mobilité géographique et professionnelle des salariés. C'est de fait un enjeu d'actualité pour le dispositif. Pour autant, ces dispositions

ne doivent pas constituer un encouragement à la précarisation accrue de l'emploi en favorisant, par exemple, des délocalisations non justifiées.

Le changement de statut juridique des CIL est probablement indispensable, il ne faudrait pas que cette modification serve à remettre en cause la gestion paritaire là où elle existe. Dans le même ordre d'idées, écrire « *ces unions d'économie sociale pourraient se doter d'une commission paritaire des emplois...* » nous paraît bien timoré et nous aurions souhaité que le Conseil fasse une préconisation plus forte sur toutes ces questions touchant au paritarisme.

De la même manière nous semble insuffisante la proposition « *d'instituer un réel droit à l'information au sein des entreprises* ». Quelle information, comment, par qui ? Plutôt que d'information, c'est bien de la prise en compte et de la gestion du problème du logement par les salariés et leurs représentants dont il devrait être question aujourd'hui. Le paragraphe suivant nous semble éclairant, d'ailleurs, en ce qu'il prévoit la représentation des partenaires sociaux **par** l'UESL et non directement dans les organismes bénéficiant de contributions du « 1 % ».

La deuxième partie qui traite des relations du « 1 % logement » avec l'Etat est évidemment déterminante et est probablement la raison essentielle de la saisine. Il est clair que dans contractualisation il y a contrat, et qu'un contrat est a priori établi pour être respecté, que l'adhésion du « 1 % » à ce contrat doit dépendre directement de la nature des politiques publiques, être compatible avec les objectifs définis par les gestionnaires du « 1 % » - que sont les organisations professionnelles de salariés et les entreprises - et ne pas devenir un simple dispositif d'accompagnement systématique.

Par ailleurs l'avis est bien discret sur certaines pratiques politiques. On peut en citer un exemple lorsqu'il est dit que le Conseil Economique et Social estime nécessaire que le « 1 % logement » *retrouve la plénitude de ses moyens, soit aujourd'hui 0,45 %* ... on peut regretter que la plénitude ne soit plus ce qu'elle était et que la sémantique puisse permettre tant d'audace.

Pour conclure le groupe de la CGT, même s'il apprécie de manière positive l'ensemble de l'avis, s'abstiendra lors du vote sur ce projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le rapport ne répond que partiellement aux questions posées :

- Né d'une initiative privée, le 1 % a été rendu obligatoire par la loi en 1953. Bien que géré de façon décentralisée, c'est une ressource au service de l'intérêt général. L'Etat est donc légitime à côté des partenaires sociaux pour en définir l'utilisation.

- L'efficacité sociale du 1 % logement est remise en cause par le faible montant des prêts en accession à la propriété, le durcissement des conditions des prêts aux bailleurs sociaux alors que parallèlement les taux des prêts bancaires diminuent. De plus, le 1 % n'a pas vocation à aider les non salariés qui en auraient le plus besoin.

- La part du 1 % réservée à la solidarité nationale (10 %) est trop faible et amène l'Etat à contractualiser pour des montants de plus en plus importants et pour des durées théoriquement courtes. Or, il y a peu d'espoir que l'Etat retrouve rapidement des marges de manoeuvre budgétaires. L'accord passé pour 1997 et 1998 n'a d'ailleurs pas été totalement respecté. La contractualisation n'est donc pas un choix mais une nécessité.

Il faut donc un vrai contrat entre les représentants du 1 % logement et l'Etat. Ce contrat pluri-annuel devrait porter sur les éléments suivants :

- garantie du taux de collecte, dont la politique du logement a besoin ;
- partage de la ressource entre les besoins des entreprises et les besoins de la politique générale de logement ;
- liberté d'utilisation de leur part de ressource, par les collecteurs, sous réserve d'améliorer l'efficacité des aides, celles des collecteurs eux-mêmes et celle de leurs filiales ;
- affectation de l'autre part à des priorités négociées avec l'Etat, les partenaires sociaux, les bailleurs sociaux et éventuellement les bailleurs privés, en particulier dans les secteurs où les habitants sont mal solvabilisés : confortation du locatif social, sécurisation de l'accession sociale, développement des foyers et résidences sociales, locatif intermédiaires.

Ainsi serait assurée la pérennité du 1 % logement par accord entre partenaires sociaux et l'Etat. Ainsi le 1 % deviendrait le lieu d'une concertation générale des acteurs de la politique du logement

Groupe des entreprises privées

Nous tenons à féliciter M. le rapporteur d'avoir permis en peu de temps de formuler un projet d'avis sur un sujet complexe, technique et sensible.

Beaucoup de choses ont été dites sur la politique du logement et sur le 1 %, et ce projet d'avis les prend en considération en insistant sur quelques éléments qui nous semblent tout à fait essentiels :

- l'origine qui est d'initiative d'employeurs et de salariés avec pour objectif primordial un financement privé à destination du logement des salariés ;
- les déviations qui ont conduit à transférer une partie des ressources vers l'aide à la personne dans le budget de l'Etat ;
- les incitations successives à des conventions qui prennent en compte les orientations des politiques publiques.

Nous souscrivons aux propositions du rapporteur qui découlent logiquement de ces analyses, et plus particulièrement :

- la nécessité de maintenir un dispositif de collecte, de gestion, et de conseil au bénéfice des entreprises assujetties et de leurs salariés ;
- l'intérêt de poursuivre les réformes structurelles sous l'égide de l'UESL pour consolider la cohérence et la transparence du dispositif ;

- le souci de ne pas obérer gravement les capacités d'intervention du système pour les entreprises et leurs salariés, et de considérer que les problèmes de logement pour les bénéficiaires ne peuvent se résoudre sans harmonisation avec la politique globale conduite par les pouvoirs publics. Dans cet esprit, il s'agit d'engager l'UESL à contractualiser une participation et un accompagnement sous réserve que l'accord soit mesuré, raisonnable, légitime, donc consensuel ;
- l'affirmation enfin que l'Etat doit garder toutes ses responsabilités dans le domaine de la politique du logement et qu'il résiste à la tentation de considérer le 1 % comme un substitut à une obligation budgétaire.

Il s'agit de persévérer dans la voie du pragmatisme et de la raison car, ceci a été démontré, le 1 % logement est un élément irremplaçable pour le logement bien sûr mais aussi pour l'activité économique, pour le soutien et la mobilité de l'emploi, et enfin pour la politique sociale des entreprises et pour l'application d'un paritarisme dynamique.

Groupe des entreprises publiques

L'avenir du « 1 % logement » est un sujet sur lequel il était particulièrement indiqué que notre Conseil puisse être consulté au moment où le gouvernement s'apprête à prendre des décisions sur la pérennisation de l'actuel dispositif d'aide à l'accession sociale à la propriété.

Le « 1 % », qui est en fait d'un taux effectif de 0,45 %, se situe en effet au carrefour de plusieurs préoccupations d'ordre économique, social, budgétaire, financier, en tant qu'il est à la fois un outil privilégié d'accès au logement pour les salariés, une composante de la politique sociale des entreprises, un élément du dispositif de protection sociale, un dispositif de prêt faisant intervenir tout un réseau d'organismes collecteurs, une composante enfin de la politique d'habitat et du logement.

Il en résulte une multiplicité de points de vue regroupée dans les conclusions figurant dans l'avis qui nous est présenté, et qui recueille l'accord du groupe des entreprises publiques.

Nous approuvons le souci qui s'exprime de renforcer l'efficacité du 1 % logement au service du logement des salariés et surtout d'adopter une démarche contractuelle se traduisant par la conclusion d'une nouvelle convention s'inscrivant dans la durée (puisque'il s'agirait d'un contrat de cinq ans) afin de conférer une réelle stabilité au dispositif ainsi négocié.

On peut discuter telle ou telle formulation de détail : ainsi il n'est pas évident de lier de façon prioritaire l'adaptation des prêts, dans leur taux ou dans leur durée de remboursement, à la renégociation possible d'emprunts déjà contractés qui, sans être exclue, ne saurait être systématique. De même il est clair que l'ouverture d'une négociation avec les pouvoirs publics sur les conditions de financement du prêt à taux zéro ne pourra concerner que le contenu de la loi de finances pour 1999.

Il reste que dans leur ensemble les propositions présentées par le projet d'avis contribueront à améliorer à la fois l'efficacité économique et l'utilité sociale du 1 % logement.

Le groupe des entreprises publiques votera l'avis.

Groupe de la FEN

Le groupe FEN-UNSA estime que l'avis démontre l'incontestable efficacité économique et sociale d'un dispositif du « 1 % logement » dont la vocation première est de constituer un système interprofessionnel, paritaire et local d'aide au logement des salariés des entreprises assujetties au versement de la participation des employeurs à l'effort de construction.

En une période où le logement est reconnu comme facteur déterminant de citoyenneté et d'intégration sociale et où l'offre de logements demeure inadaptée, l'avis démontre que le 1 % participe pleinement d'une politique d'ensemble en faveur du logement social, en particulier dans le soutien des opérations de réhabilitation.

Le groupe approuve que l'avis recentre le 1 % sur ses objectifs premiers tout en préconisant des adaptations aux besoins nouveaux des salariés, et vise à assurer sa pérennisation par la contractualisation entre les partenaires sociaux et l'Etat, afin de mieux insérer le 1 % dans la solidarité nationale.

Par ailleurs, le groupe FEN-UNSA apprécie que l'avis pose clairement la question du champ des bénéficiaires du dispositif. Tous les salariés, quelles que soient la taille de l'entreprise et la branche d'activité, privée ou publique, sont confrontés aux mêmes problèmes quant à l'exercice du droit au logement. Ainsi, il n'est pas acceptable que des centaines de milliers de salariés, notamment les fonctionnaires, soient exclus du bénéfice des prestations du 1 % ou ne bénéficient pas de contreparties équivalentes.

Toutefois, le groupe regrette que l'avis évoque une possible remise en cause du paiement des primes d'épargne-logement non affectées à l'habitat, comme possibilité d'abonder le financement du prêt à taux zéro. Outre le fait qu'il ne revient pas au Conseil économique et social de proposer des solutions de substitution au prélèvement exceptionnel imputé sur le produit de la collecte du 1 %, une telle remise en cause risquerait de déstabiliser un dispositif qui fonctionne bien et dont l'utilité sociale est avérée.

Malgré cette réserve, le groupe FEN-UNSA a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

La pérennisation du 1 % n'est qu'un élément particulier de la politique du logement social. Cependant, le projet d'avis issu de la saisine gouvernementale a pour objet de juger de l'opportunité de la pérennisation, et si oui, du redéploiement, du 1 % logement. Le groupe de la mutualité constate en premier lieu, qu'un Etat moderne doit placer comme première règle le respect de ses engagements. En conséquence les manipulations budgétaires ne doivent plus être considérées comme des modes de souplesse dans les politiques sociales.

Mais les besoins nouveaux et les dysfonctionnements actuels de la société sont mal pris en compte par le 1 %. Par sa nature, en effet, il est réservé aux salariés, et ne tient pas compte des exclus et des chômeurs, qui en ont le plus besoin. En outre, les conditions financières ne sont pas assez attractives pour permettre aux salariés à faibles revenus d'en bénéficier. Enfin, il paraît indispensable de redéfinir les masses financières affectées au logement, dans les zones où l'insuffisance de l'offre de logements sociaux est patente !

Le projet d'avis ne répond pas cependant avec assez de force à la question implicite du gouvernement sur l'adaptation de la gestion paritaire aux nouvelles données, et il invoque la légitimité du 1 % avec des arguments un peu faibles. On aurait pu, en effet, rechercher des possibilités plus larges d'ouverture du 1 % logement pour réduire cette inadéquation à la population des mal logés. C'est pourquoi le groupe regrette que le projet d'avis n'ait pas assez insisté sur la volonté d'étendre le bénéfice de cette loi à l'achat-amélioration ou à l'achat dans l'ancien.

Néanmoins, le projet d'avis propose de nombreuses mesures: il incite à faciliter le parcours résidentiel des salariés ; il suggère que la solidarité des salariés soit entendue comme une prise en charge de ceux qui sont en réinsertion professionnelle ou qu'elle soit assurée par un système de couverture des risques de perte d'emploi ou de rupture de la cellule familiale. Par ailleurs, certaines propositions sur les conditions de la contractualisation avec l'Etat intègrent les dispositions renouvées du 1 % logement, les structures réorganisées et les financements renforcés, dans la dynamique d'une politique sociale du logement enfin efficace... pour peu, bien entendu, que l'Etat respecte sa signature !

Le groupe de la mutualité remarque, enfin, que le projet d'avis préconise la requalification des CIL en sociétés coopératives, ce qui contribuerait utilement à faire la démonstration de l'utilité et de l'efficacité des structures de l'économie sociale.

Compte tenu de ces éléments, le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Douvin : « Le gouvernement a sollicité l'avis du Conseil économique et social sur le rôle du 1 % dans la politique d'ensemble du logement et sur la pérennisation de ce dispositif.

Dès l'abord, la vocation initiale du 1 % logement doit être rappelée. Cette participation, à l'origine volontaire, puis devenue obligatoire des employeurs est destinée à favoriser le logement de leurs salariés.

Mais depuis 1953, il s'est passé beaucoup de choses. L'Etat a progressivement mis la main sur cette ressource avec le prélèvement de 0,5 % du 1 %, destiné au Fonds National Aide au Logement, puis d'affectation de 10 % des sommes au logement des populations en difficulté et des migrants.

On ne peut donc plus parler aujourd'hui du 1 % mais au maximum de 0,45 %, si on se réfère à l'objectif initial, puisque une partie majoritaire de la somme collectée est devenue un instrument de la politique nationale du logement et que l'aide à la personne a progressivement supplanté l'aide à la pierre.

Continuer dans cette voie signifierait la fin du 1 % logement. C'est pourquoi une redéfinition du dispositif est nécessaire. Si le 1 % ne peut se désintéresser de la solidarité, il ne doit pas constituer pour autant une roue de secours du budget. Telle n'est pas sa vocation et la situation actuelle qui consiste pour 1997 et 1998, à verser la moitié des recettes du 1 %, soit environ 7 milliards de francs par an pour financer le prêt à taux zéro ne peut perdurer, d'autant plus que, pour y parvenir, le 1 % a dû s'engager à maintenir sa capacité de financement par le recours à l'emprunt.

Le prélèvement ne doit donc pas demeurer dans l'état, c'est-à-dire être reconduit, et financer le prêt à taux zéro dans les mêmes conditions qu'actuellement où les gestionnaires du 1 % sont devenus des percepteurs pour le compte de l'Etat.

La justification de son maintien est évidente mais son adaptation n'en est pas moins indispensable, pour lui donner les moyens de participer à l'établissement d'un parcours résidentiel, susceptible de s'adapter à la mobilité géographique et économique des salariés.

Dans ce but, il est nécessaire de confirmer le taux de collecte à 0,45 % et de supprimer la contribution exceptionnelle, pour s'engager à nouveau dans la voie contractuelle, afin de négocier la participation du 1 % au budget global du logement social et pour définir des orientations nouvelles.

En ce qui concerne le fonctionnement du dispositif, une concentration de la collecte apparaît nécessaire dans un souci de plus grande efficacité. Une réflexion sur l'emploi des fonds doit être conduite, et s'accompagner d'une plus grande transparence dans la gestion et l'affectation des ressources et de la mutualisation des fonds.

En ce qui concerne l'emploi des ressources dégagées, il faut revoir les plafonds d'attribution dans le secteur locatif car l'accès au parc et sa fluidité sont des éléments indispensables à la mixité sociale. De même, il faut développer le conventionnement qui permet de disposer de logements intermédiaires entre le parc social et le secteur libre. Le parc locatif privé disponible doit être relancé.

Pour conclure, je dirai qu'il faut maintenir mais rénover le 1 % logement. Cette rénovation doit être accomplie dans le cadre d'une réflexion globale sur le logement et sur la situation du bâtiment en France.

En effet, il faut un engagement pluri-annuel et un partenariat clair afin de disposer d'un cadre pérenne susceptible de s'adapter à la diversification des nouveaux besoins.

J'émet un vote positif. »

Groupe de l'UNAF

Pour le Groupe de l'UNAF, il est de la responsabilité de l'Etat de veiller à ce que ***le droit au logement puisse être effectif pour tous***, et de faire en sorte qu'il y ait ***une véritable politique sociale du logement*** qui ne saurait se limiter au seul secteur du logement social. Le « 1 % logement », financement initialement créé par les entreprises pour aider leurs salariés à se loger, joue un rôle irremplaçable et doit être consolidé, en particulier dans le domaine de l'aide à la pierre, devenue insuffisante. Les entreprises et les salariés ne peuvent ignorer les objectifs que se donne la Nation au travers de la politique du logement.

Cependant, les pouvoirs publics ne sauraient se substituer aux partenaires sociaux pour décider, à leur place, de la meilleure utilisation du « 1 % logement ». De même, pourrait être ressentie comme un chantage l'indication donnée par le Secrétaire d'Etat au Budget, selon laquelle les PTZ devront être revus à la baisse si le « 1 % » ne les finance plus. Seule la voie contractuelle paraît légitime, respectant la nature et les objectifs des différents financements et financeurs, et leur autonomie de gestion. Pour autant, les acteurs du « 1 % logement » ne peuvent se dispenser d'une réflexion sur les modalités de leurs interventions afin d'accompagner l'évolution des besoins de la population, sans se substituer à la nécessaire solidarité nationale à l'égard des familles en difficulté.

Approuvant les propositions de l'avis qui vont dans ce sens, le groupe de l'UNAF insiste sur quatre aspects :

- Le volume de l'aide à la pierre est-il suffisant pour répondre aux besoins des salariés et aux missions reconnues au « 1 % » ? La réponse semble, dans bien des cas, négative.
- Quelles mesures prendre pour que toutes les catégories de salariés, notamment les jeunes familles, puissent avoir accès à ces aides ?
- Le rapprochement du niveau des loyers de sortie des HLM de celui des loyers-plafonds retenus pour le calcul de l'APL, conduit à la baisse de la qualité du logement, en particulier à la diminution de la surface. Comment le « 1 % » peut-il contribuer au maintien de la qualité ?
- L'information des candidats à l'accession est-elle suffisante et adaptée ? Les prêts du « 1 % » consentis aux salariés sont-ils toujours accompagnés de conseils de prudence de la part des organismes prêteurs, ce qui devrait être la règle ? L'UNAF s'associe à l'avis quand il souligne le rôle important joué en la matière par l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) et ses agences départementales.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour le travail considérable qu'il a dû accomplir dans un délai très court. Il se prononce en faveur de l'avis, et

souhaite que le gouvernement et les partenaires sociaux en tiennent le plus grand compte.

