

La participation des employeurs à l'effort de construction

PRESENTATION

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), communément appelée "1 % logement" est un prélèvement obligatoire, assis sur la masse salariale et collecté par des comités interprofessionnels du logement (CIL) ainsi que par certaines chambres de commerce et d'industrie. Ce système n'a pas d'équivalent en Europe.

Les ressources des CIL se sont élevées en 2003 à 3,16 Md€ (1,32 Md€ de collecte et 1,84 Md€ de retours sur prêts). La PEEC finance ainsi environ 8 % de l'effort national en faveur du logement (crédits d'Etat, dépenses fiscales, participation des employeurs et des régimes sociaux).

L'enquête de la Cour sur la PEEC fait suite aux contrôles qu'elle a conduits sur l'Agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construction (ANPEEC) et sur l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), ainsi qu'aux travaux effectués en 2004 à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les coûts de gestion du "1 % logement".

La Cour a en outre engagé en 2004 le contrôle de deux collecteurs parisiens sur le fondement de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui a étendu sa compétence aux organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire.

Remettant en cause le "1 %" des origines, la réforme de 1998 a notamment créé de nouveaux produits ouverts à tous les salariés. Cette réforme a abouti, faute de hiérarchisation des priorités, de choix clairs et d'évaluation des produits créés, à une situation confuse et complexe.

I - Le “1 %” des origines et sa réforme

A - Le “1 %” des origines

Créé 1943 à l’initiative d’Albert Prouvost, patron de la Lainière de Roubaix, par le patronat et les syndicats du Nord, le système paritaire du “1 % logement” permettait la participation des entreprises locales à l’aménagement des habitations populaires et constituait un élément de la politique sociale de l’entreprise, sans que pour autant cet avantage découle directement du contrat de travail.

En 1953, confronté à la pénurie de logements, l’Etat a rendu obligatoire la participation des employeurs à l’effort de construction tout en conservant les caractéristiques de l’expérience fondatrice : paritarisme, complémentarité des financements du “1 %” et de ceux apportés par d’autres financeurs. En application du décret du 11 juillet 1953, les employeurs exerçant une activité industrielle ou commerciale et occupant au minimum dix salariés doivent investir dans la construction de logements pour leurs salariés au moins 1 % de la masse salariale.

L’entreprise peut investir directement en construisant des logements, ou participer au financement de programmes HLM, ou encore verser sa cotisation à un comité interprofessionnel du logement (CIL), association de la loi de 1901 dont les statuts et les activités sont réglementés¹⁰¹.

La PEEC excluait les personnes publiques, le secteur agricole et les entreprises de moins de 10 salariés¹⁰².

Le taux initial d’assujettissement des entreprises a été progressivement abaissé de 1 % à 0,45 %, une fraction de 0,50 % étant graduellement affectée au budget du fonds national de financement des aides personnelles au logement (FNAL), les 0,05 % restants contribuant à la baisse des charges des entreprises.

A l’origine, en l’absence d’encadrement particulier du dispositif, quelque 220 CIL et des chambres de commerce et d’industrie (CCI), largement autonomes se sont constitués comme collecteurs du 1 % sur une base essentiellement géographique, mais en se rattachant aussi à une entreprise, à une branche ou à un métier.

101) Les CIL sont, depuis la loi du 12 avril 2000, soumis au contrôle de la Cour des comptes.

102) Le seuil d’assujettissement a été porté à 20 salariés par ordonnance du 2 août 2005.

Chaque collecteur employait les ressources de la PEEC, d'une part, à des prêts à faible taux destinés aux salariés des entreprises assujetties pour l'acquisition ou l'amélioration de leur logement, d'autre part, à des prêts ou des subventions aux bailleurs sociaux pour la construction ou la réhabilitation de logements sociaux, en contrepartie desquels les collecteurs obtenaient des « réservations locatives » pour y loger les salariés des entreprises cotisantes.

Depuis 1977, le "1 % logement" a fait l'objet à différentes reprises de prélèvements de l'État destinés à contribuer au financement de la politique du logement, soit par une affectation directe ou un reversement au budget de l'État, soit par une orientation des ressources des CIL vers des emplois prédéterminés. En 1995, le "1 % logement" a ainsi financé le nouveau prêt à taux zéro. En 1997, puis en 1998, l'État a prélevé à ce titre 1,1 Md€ soit l'équivalent d'une collecte annuelle, obligeant les collecteurs à emprunter pour compenser cette ponction. Au total, 5,126 Md€ ont été prélevés par l'Etat sur les ressources de la PEEC entre 1995 et 2002.

B - Le tournant de la convention de 1998

A la fin des années 90, les interrogations sur l'avenir du "1 %" se sont multipliées : la baisse des taux d'intérêt rendait progressivement moins utile l'effet de levier des prêts traditionnels des collecteurs, les salariés acceptaient moins facilement de se voir attribuer des logements qu'ils jugeaient souvent inadaptés, les interventions du "1 %" apparaissaient insuffisamment orientées vers les publics en difficulté, l'exclusion des salariés des petites entreprises était contestée. La place de la PEEC dans les politiques du logement n'était plus clairement perçue et son existence même était remise en cause.

Les partenaires sociaux ont alors décidé d'assurer la survie du dispositif en le transformant pour lui redonner une « utilité sociale ». Ils ont dans ce but mis en place en 1998, avec le ministère du logement, un dispositif conventionnel qui a réorienté une large partie des fonds vers, d'une part, des programmes lancés par les pouvoirs publics et, d'autre part, de nouveaux produits ouverts à un vaste public.

La convention quinquennale du 3 août 1998, conclue entre les ministères du logement et du budget et l'Union économique et sociale pour le logement (UESL), représentant les collecteurs, constitue une réforme en profondeur du "1 % logement", tant dans ses orientations que dans ses emplois et dans ses structures.

Par cette convention, l'État a renoncé aux prélèvements qu'il opérait périodiquement sur les ressources de la PEEC, en s'imposant leur extinction en 2002. En revanche, il y a fait introduire en 2001 le principe du financement par le "1 % logement" de sa politique de rénovation urbaine dont l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), créée en 2003, est devenue le guichet unique. Ce financement est opéré par des contributions directes versées à cette agence, et indirectement par l'Association foncière logement (AFL)¹⁰³ gérée par le mouvement du "1 %".

La convention de 1998 a créé les « nouveaux produits » dont l'objectif était de faciliter l'accès au logement des salariés, notamment de ceux dont la situation était la plus fragile (isolés, primo-accédants ayant connu des ruptures familiales), et de mieux prendre en compte les aléas de la vie professionnelle et personnelle. La plupart de ces produits ont permis d'étendre une partie des aides offertes par la PEEC aux salariés des entreprises non assujetties, voire à des publics non salariés (étudiants boursiers, primo accédants au marché du travail, chômeurs), ce qui accentue leur caractère social. Ces produits sont dits « à droits ouverts » : l'aide est dissociée de la cotisation, le salarié en bénéficie sans passer par l'intermédiaire de son entreprise et son octroi n'est pas soumis à une condition de ressources.

II - Les emplois de la PEEC : une situation devenue confuse

A - L'absence de choix clairs

L'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation donne depuis 1996 une large habilitation à l'Etat pour signer avec les partenaires sociaux représentés par l'UESL des conventions définissant des politiques nationales d'emploi des fonds de la PEEC. Une fois conclues, si elles impliquent des modifications du droit, les dispositions correspondantes sont traduites en termes législatifs, le Parlement ratifiant une partie du dispositif sans avoir été associé à sa conception d'ensemble¹⁰⁴.

103) Constituée par la loi en application de la convention du 11 décembre 2001 entre l'Etat et l'UESL, qui prolongeait la convention de 1998 jusqu'au 31 décembre 2006.

104) Les dispositions législatives que comportent les conventions sont ensuite validées par la loi : la convention du 17 septembre 1996 par la loi du 30 décembre 1996 créant l'UESL ; la convention du 3 août 1998 par la loi du 18 décembre 1998 instaurant des nouveaux produits ; la convention du 11 octobre 2001 par les articles 26 et 116 de la loi de finances initiale pour 2002 portant création de l'association foncière logement, la convention du 24 octobre 2004 par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

1 - La portée des modifications conventionnelles

Au regard de l'ampleur actuelle du champ conventionnel, tant sur le plan financier que pour l'évolution du "1 % logement", de l'importance des matières qu'il recouvre comme des volumes financiers en cause, il n'est pas certain que la portée de l'habilitation dont bénéficie le ministère du logement qui assure seul la négociation des conventions, même si ces dernières sont signées par l'ensemble des ministres intéressés par leur application, ait été pleinement appréciée lorsqu'elle a été adoptée en 1996.

L'extension du champ conventionnel n'a, par ailleurs, pas contribué à la qualité des normes de droit : les conventions ne sont pas publiées, ne comportent pas de mécanismes d'abrogation, ne sont pas codifiées, et leur empilement a créé un volumineux corpus conventionnel nécessitant des circulaires complexes d'application. En l'absence d'actualisation des textes codifiés dans le code de la construction et de l'habitation, nombre de dispositions conventionnelles et de pratiques contredisent des textes législatifs et réglementaires toujours en vigueur. Une remise en ordre est donc nécessaire.

Le ministère chargé du logement a tardivement demandé, en mai 2004, au conseil général des ponts et chaussées un avis technique sur la consolidation et le reclassement des normes conventionnelles intervenues depuis 1996, qui ne semble toutefois pas de nature à répondre à l'ampleur du problème.

Enfin, parallèlement à l'extension très large du champ conventionnel, et même si différents textes législatifs ont été pris pour entériner les principaux accords conventionnels, il n'y a pas eu de véritable débat d'ensemble sur le rôle de la PEEC et sa place dans les politiques publiques du logement.

2 - Des logiques concurrentes

Fixant de nouveaux principes tout en laissant subsister les anciens, la réforme opérée n'a pas suffisamment clarifié les orientations auxquelles devrait répondre aujourd'hui le "1 % logement" (logement des salariés des entreprises cotisantes, aides à « droits ouverts », nouveau système d'attribution des réservations par l'association foncière pour le logement), ce qui ne favorise pas une répartition raisonnée des ressources de la PEEC.

Il paraît ainsi paradoxal d'affecter une part croissante des ressources de la PEEC à des emplois « à droits ouverts » offerts à l'ensemble de la population salariée et de maintenir les salariés des petites entreprises à l'écart des aides traditionnelles du "1 %" (prêts et réservations locatives).

Il en est de même pour la création de nouveaux emplois censés redonner à la PEEC une « utilité sociale » mais qui ne sont pas soumis à une condition de ressources.

Ainsi, la diversification croissante des modalités d'emploi des ressources de la PEEC engendre une incertitude sur les publics visés, voire sur les finalités du dispositif : l'objectif doit-il être de privilégier les publics en difficulté (que visent certaines des aides à droits ouverts), les salariés aux revenus les plus modestes - en subordonnant les aides à des conditions de ressources - ou les salariés des classes moyennes qui se situent au-dessus des seuils des dispositifs sociaux mais n'en ont pas moins des difficultés pour se loger ? Quel choix opérer entre aide à la personne et aide à la pierre, ou entre locatif et accession ?

Il est de ce fait difficile, faute de priorités définies, de mesurer l'efficacité sociale de l'emploi de ressources importantes tirées d'un prélèvement obligatoire.

3 - Les relations distendues entre les collecteurs et les entreprises

La réforme de 1998 a également eu pour conséquence de modifier profondément la nature des relations entre les entreprises et les collecteurs qu'elles choisissent pour se libérer de leurs obligations.

Historiquement, la relation entre les entreprises versantes et leurs collecteurs était fondée sur un « compte d'entreprise » mettant en regard la collecte reçue de l'entreprise et les contreparties apportées par le collecteur, dans un rapport de quasi-prestataire de service. Les comités se sont alors spécialisés en fonction des caractéristiques locales (réservations locatives, prêts aux personnes physiques) et des besoins des entreprises.

En 1997, le compte d'entreprise a été remplacé par un « bilan de service », beaucoup moins exigeant sur les contreparties apportées. Le lien entre l'entreprise et le collecteur s'est distendu. L'arrivée de nouveaux produits et l'abandon progressif des produits traditionnels, auxquels nombre d'entreprises étaient très attachées, ont conduit certaines d'entre elles à soulever la question de la légitimité d'un prélèvement auquel elles sont astreintes mais dont l'emploi leur échappe désormais presque totalement.

B - Des produits nouveaux

Principal objet de la réforme de 1998, les produits nouveaux répondent à une préoccupation d'aider les salariés dans des parcours personnels et professionnels de plus en plus heurtés. Ils ont aussi, et peut-être d'abord, constitué une réponse précipitée à la menace de budgétisation ou de suppression de la PEEC. Ce faisant, toutefois, ces nouveaux produits ont profondément bouleversé le métier des collecteurs alors qu'ils n'ont pas été précédés des analyses préalables qui auraient justifié leur création.

1 - Le changement de métier des collecteurs

Sur le terrain, les collecteurs sont passés d'une logique de « grands comptes » quasi commerciaux à une logique de guichet social avec les problèmes inhérents à l'accueil, à l'information et à l'accompagnement d'une clientèle nouvelle et nombreuse. La multiplication du nombre d'actes (140 000 en 1999, 673 000 en 2004) a bouleversé le métier et l'organisation des CIL : mise en place de moyens supplémentaires, renforcement des services contentieux, recrutements (l'effectif total des CIL est passé entre 2000 et 2003 de 2 101 à 2 260 agents, hors agents employés par un GIE).

Le fonctionnement du réseau s'est trouvé mal adapté au nouveau mode de fonctionnement financier, obligeant à la mise en place par l'UESL d'une péréquation dont les modalités ont abouti à traiter inégalement les CIL et n'ont été que très progressivement corrigées.

L'UESL a, plus globalement, privilégié l'application des décisions prises dans le cadre des conventions, en imposant à cet effet aux collecteurs des contraintes fortes. Elle ne s'est pas comportée comme un animateur du réseau aidant les collecteurs à s'adapter aux changements majeurs affectant leur activité.

2 - L'utilité sociale des produits créés en 1998

Il est regrettable qu'aucune évaluation des aides traditionnelles ni aucune étude prospective des besoins n'aient précédé le lancement de ces produits. L'UESL considère que de telles études ne sont pas nécessaires, « puisque les partenaires sociaux, tant du côté patronal que du côté salarial, ont chacun, avec leur sensibilité propre et leur expérience du dialogue social, une connaissance pratique des besoins et des attentes des entreprises et de leurs salariés ». En réalité, les dispositifs ont très inégalement fonctionné et ont dû être l'objet d'ajustements répétés.

On ne peut que s'étonner, sept ans après l'ouverture de ces droits, de la faiblesse des évaluations sur les besoins et les attentes des salariés et des nouvelles populations de bénéficiaires de ces aides comme sur la manière dont les nouveaux produits contribuent à leur satisfaction. Les quelques études disponibles ne permettent en effet pas de répondre aux questions qui se posent. Compte tenu de l'importance des montants engagés, une politique d'études et d'évaluations périodiques aurait dû être définie, pour s'assurer que les aides mises en place répondaient aux besoins et pour les améliorer. Cela aurait été d'autant plus utile que les avantages supposés des nouveaux emplois sont fréquemment mis en doute par une partie des acteurs. Dans un contexte de pénurie de logements sociaux, rien ne permet de démontrer la pertinence de la réorientation de fonds importants vers des emplois dont l'efficacité n'est pas mesurée.

Certains de ces produits ont connu un réel succès, dont témoigne une montée en charge rapide, ce qui n'est pas, en soi, la preuve d'une utilité sociale, mais peut-être simplement l'effet des avantages offerts.

Les aides aux ménages

(Montants en K€)	2002	2003	2004
Avances loca-pass	225 268	274 041	250 450
Garanties loca-pass			
. Montants engagés	1 262 426	1 343 388	1 459 581
. Montants mis en jeu	25 385	44 662	56 276
. Stocks des engagements	2 303 002	3 234 305	3 630 402
Aides mobili-pass	36 891	51 455	63 049
Prêts sécuri-pass	411	3 539	5 491
Prêts pass-travaux	688 678	686 404	721 269
Prêts à l'accession ⁽¹⁾	388 615	415 393	524 142

(1) 2000 : 932 000 - 2001 : 818 000

Source : UESL

Les nouveaux produits sont cependant l'objet de critiques de la part des acteurs, critiques qui convergent sur certains points. Globalement, il leur est reproché leur insuffisante sélectivité sociale et le choix initial qui a été fait de ne pas subordonner leur octroi à une condition de ressources et de ne pas réserver les aides à certains publics. Enfin, des critiques sont adressées à certains d'entre eux :

- Le loca-pass répond à un besoin effectif dans la situation actuelle du marché du logement locatif. Il a consommé plus de 300 M€ en 2004. Cependant, il n'a en pratique que peu d'impact sur les politiques d'attribution de logements sociaux et dans au moins 20 % des cas, il ne dissuade pas toujours les bailleurs privés d'exiger d'autres cautions.

Le loca-pass (avance ou garantie), destiné à faciliter l'accès au logement locatif, est accordé à tous les salariés, aux jeunes en recherche d'emploi, aux étudiants et aux boursiers. L'avance gratuite du dépôt de garantie (2 mois de loyer maximum) est accordée sous la forme d'un prêt remboursable sur 3 ans avec un différé de 3 mois. La garantie solidaire est une caution (18 mensualités de loyers et de charges locatives) d'une durée de 3 ans que le bénéficiaire devra rembourser sans intérêt en cas de mise en jeu de la garantie sur une durée de 3 ans maximum.

- Le pass-travaux est davantage utilisé par les propriétaires occupants que par les locataires qui ne représentent que 5 % des bénéficiaires.

Le prêt pass-travaux est accordé, pour une durée de 10 ans modulable, pour financer des travaux d'amélioration dans le logement, au taux nominal de 1,5 % l'an, dans la limite de 8 000 €, à tous les salariés du secteur assujetti, locataires ou propriétaires occupants.

Ce prêt a connu un grand succès depuis son lancement en 1998, ce qui a conduit à une dépense élevée (720 M€ consommés en 2004), alors que l'on peut s'interroger sur le caractère décisif de son influence sur le comportement de ceux qui ont le projet de réaliser des travaux. Selon une étude commandée par l'ANPEEC et la DGUHC à la SOFRES, l'aide n'a eu un effet déclencheur que pour 9 % seulement des bénéficiaires, et pour 37 % d'entre eux l'aide n'a pas eu d'impact sur le montant, la réalisation et la nature des travaux. Les ménages aux revenus modestes sont minoritaires parmi les bénéficiaires. Les conditions d'octroi très souples laissent une place probablement trop large aux effets d'aubaine.

Les autres “produits à droits ouverts”

L'aide mobili-pass, aide à la mobilité géographique, est une subvention de 6 mois de loyers et charges en cas de double charge de logement versée aux salariés lors de l'embauche ou lors du changement de lieu de travail dans la même entreprise (maximum 1 600 € ou 3 200 € après accord de l'employeur).

Le prêt sécuri-pass, destiné aux salariés des entreprises assujetties à faire face aux difficultés temporaires des locataires, est accordé sous la forme d'une avance gratuite remboursable sur une durée de 6 à 10 ans modulable, destinée à prendre en charge 50 % des mensualités des emprunts immobiliers du salarié, dont les revenus sont inférieurs au plafond de ressource du prêt à taux zéro, confronté au chômage ou à un événement familial (maximum 400 € par mensualité, 4 800 € par an).

Le pass-assistance est un service gratuit d'accompagnement personnalisé, destiné à aider les salariés des entreprises assujetties dans le but de favoriser leur maintien dans les lieux ou de leur faciliter l'accès à un logement, en cas de situation de déséquilibre budgétaire imprévu ou d'urgence sociale.

Le pass-mobilité est un service payant, facturé à l'entreprise, pour l'accompagnement des salariés des entreprises assujetties qui doivent changer de résidence principale pour raisons professionnelles.

3 - L'effet d'éviction sur les produits traditionnels

L'importance des affectations de ressources de la PEEC aux nouveaux produits et aux politiques lancées de 1998 à 2005 fait des aides traditionnelles des emplois résiduels du “1 %”.

a) Les réservations locatives

Les prêts destinés aux bailleurs sociaux, en contrepartie desquels les collecteurs obtiennent des réservations locatives, se montaient à 956 M€ en 2003¹⁰⁵; ils ont diminué en 2004 et surtout en 2005, au profit des financements destinés à l'Association foncière logement (AFL) et à l'ANRU. Selon une enquête effectuée par l'ANPEEC, le nombre de réservations à placer au 31 décembre 2003 était de 21 494 logements dont 7 976 avec droit de suite¹⁰⁶.

105) Il faut soustraire de ce montant, pour 114,8M€ en 2003, le concours “privilégié plus” qui ne donne pratiquement pas lieu à réservations locations en faveur des CIL.

106) Permettant de réattribuer le logement à chaque fois qu'il est libéré par un salarié.

Dans les zones où le marché locatif est tendu, leur montant élevé exclut souvent du dispositif les petites et moyennes entreprises, qui ne versent pas une collecte annuelle suffisante pour financer une réservation locative. En outre, faute de méthode de calcul, ou au minimum de critères, il est impossible de s'assurer que le prix d'une réservation locative reflète bien le coût du service rendu dans la mesure où la PEEC assure le bouclage des plans de financement des organismes constructeurs sans rapport direct avec le coût de la réservation.

Alors que le parc total de réservations locatives est estimé à 826 000 logements, il n'existe aucun dispositif permanent permettant d'évaluer le suivi de leur parc de réservations par les CIL, leur coût, les caractéristiques des ménages et des bailleurs ainsi que les raisons de la désaffectation des salariés dans certaines zones. L'annonce par l'ANPEEC de la création d'un observatoire des réservations locatives pour la fin de l'année 2005 et le lancement, en 2005 aussi, d'une enquête statistique récurrente, paraissent à cet égard très tardifs.

En avril 2001, devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le vice-président de l'UESL indiquait que, sur un total de 800 000 réservations locatives, moins de 400 000 logements étaient alors occupés par des salariés des entreprises cotisant aux CIL et aux CCI.

b) Les prêts à l'accession

Les prêts traditionnels destinés à permettre aux personnes physiques d'accéder à la propriété ou, pour des montants globaux très faibles, d'améliorer leur logement ont fortement diminué au bénéfice des « nouveaux emplois », passant de 1 328 M€ en 1996 à 910 M€ en 2000 et 415,39 M€ en 2003 (46 756 prêts) au profit des prêts pass-travaux.

La réorientation des emplois du "1 %" au détriment des prêts à l'accession a également été justifiée par la baisse des taux d'intérêt, qui réduisait l'avantage apporté, et par la création du prêt à taux zéro.

Même s'il ne vient qu'en complément d'un plan de financement reposant largement sur le crédit bancaire, le prêt à l'accession, qui est considéré comme faisant partie de l'apport personnel, demeure toutefois un produit historique de la PEEC auquel sont très attachés les salariés, leurs syndicats et nombre d'entreprises.

En dépit des dispositions prises par l'UESL en juillet 2002 pour fixer des montants minima unitaires pour les prêts à l'accession selon la zone géographique où est réalisée l'opération financée, les collecteurs restent enclins, pour satisfaire le plus grand nombre possible de candidats à l'accession, à répartir des montants plus faibles sur davantage de demandeurs, ce qui en limite l'impact.

Il paraît aujourd'hui nécessaire de procéder à une évaluation de l'intérêt des prêts à l'accession du "1 % logement", afin soit de les supprimer, soit de les réorienter, par exemple en les concentrant sur les salariés aux revenus les plus modestes et de les attribuer en particulier à ceux qui quitteraient le parc social pour un logement en accession.

III - Les règles de gouvernance : une nécessaire clarification

L'organisation du système de la PEEC repose sur trois acteurs : l'Etat, sous le double aspect de la politique du logement et de l'usage d'un prélèvement obligatoire, l'UESL, tête du réseau des collecteurs qui devrait à ce titre veiller à son organisation et à son efficacité, enfin l'ANPEEC à laquelle l'État a délégué le contrôle de l'application des règles qui s'imposent aux collecteurs et qu'il charge de rendre compte de la gestion de la PEEC.

A - L'effacement de l'État

La réforme législative de 1996 visait à organiser la gestion du "1 % logement" dans un cadre conventionnel.

Dès lors, le ministère du logement disposait du pouvoir d'orientation des politiques à suivre. Or, il s'est largement dépourvu de son rôle de définition des politiques, de pilotage, de surveillance et surtout d'évaluation. En contrepartie de la ponction que l'Etat opérerait sur les ressources du "1 %" pour financer ses politiques, il a accepté de laisser, pour le reste, une très large autonomie aux acteurs de la PEEC qui en ont tiré d'importants avantages.

Le ministère du logement considère ainsi qu'il n'est pas de son ressort de porter un jugement sur le nombre de collecteurs ou sur leur implantation et de fixer dans ce domaine des objectifs et qu'il n'a pas compétence pour intervenir dans le processus de rapprochement des collecteurs, ni pour apprécier leurs politiques de diversification. Il estime également n'avoir aucune prérogative particulière en matière de suivi des

réservations locatives alors qu’il s’agit d’un problème récurrent, connu, mais qui n’a pas été étudié et mesuré avec suffisamment de précision et n’a fait l’objet d’aucune proposition d’amélioration.

Par ailleurs, le ministère du logement, en ne demandant ou en n’effectuant pas les évaluations nécessaires de l’effet des emplois du “1 % logement”, a contribué à l’incapacité du système à mesurer l’efficacité de ces aides et à définir des orientations claires pour améliorer leurs résultats.

Le ministère du logement reconnaît, dans une réponse à la Cour, que « depuis l’origine, la responsabilité de la gestion de ces fonds appartient aux partenaires sociaux représentant les employeurs et les salariés. Il s’agit donc d’un système de financement original sur lequel, par construction, les pouvoirs publics n’ont pas une légitimité d’intervention directe ». Il s’agit cependant d’un prélèvement légalement obligatoire et l’État, qui lui donne ce caractère, a pour vocation, sinon pour obligation, d’en définir les objectifs, les modalités d’emploi, les conditions d’évaluation et les formes de contrôle.

Or, il a consenti de larges délégations de ses compétences à l’UESL pour les conditions d’emploi de la participation des employeurs à l’effort de construction et à l’ANPEEC pour son contrôle.

B - Un pouvoir accru des collecteurs

Dans ces conditions, le pouvoir des acteurs de la PEEC dans le monde du logement s’est nettement renforcé. Plusieurs évolutions récentes sont à cet égard particulièrement importantes.

a) La loi du 1^{er} août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (art. 58 à 61) a profondément réformé la gouvernance des sociétés d’HLM en la rapprochant du droit commun des sociétés et en prévoyant, en particulier, la présence au capital d’un partenaire financier.

Cette disposition a massivement profité aux collecteurs de la PEEC. A ce jour, ils sont déjà actionnaires de référence de plus de 110 sociétés (sur un total de 300) gérant plus de 820 000 logements. Dans 71 de ces sociétés (520 000 logements), ils sont majoritaires, seuls ou dans le cadre d’un pacte d’actionnaires. Dans 16 autres (104 000 logements) ils sont chef de file d’un pacte sans être majoritaires.

Cette évolution majeure a un autre effet, à maints d’égards décisif : elle assure la pérennité du dispositif des CIL, que leur seul rôle de collecteur et distributeur de la PEEC ne garantissait pas.

b) Les partenaires de la PEEC ont également obtenu la création en 2001 de l'Association Foncière Logement, dont ils composent entièrement le conseil d'administration.

Cette association opère comme investisseur foncier en se portant acquéreur de programmes neufs ou existants dont la construction et la gestion sont déléguées après appel d'offres à des opérateurs publics ou privés. Jusque-là, le développement de l'offre locative par le "1 %" s'effectuait par l'intermédiaire du financement par les CIL des organismes d'HLM et des bailleurs privés maîtres d'ouvrage. La création de l'AFL ouvre des perspectives dont il est difficile de déterminer dès à présent toute la portée, mais qui peuvent modifier profondément l'usage et le rôle de la PEEC.

Bénéficiant de versements importants de fonds de la PEEC, soit à terme 1,06 Md€ par an, l'AFL va rapidement détenir un important patrimoine, ce qui renforcera l'évolution engagée vers la pérennisation "du 1 %".

c) L'UESL a également accru son pouvoir d'organisation par la création de « comités régionaux » dont le rôle sera de favoriser, sur la durée, le plan de cohésion sociale 2005 – 2009 et la programmation des opérations de construction de logements sociaux.

d) Enfin, les organisations patronales et syndicales gestionnaires de la PEEC se sont vu accorder par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale la possibilité d'un défraiement forfaitaire, comme cela avait été prévu par la convention du 27 octobre 2004 entre l'État et l'UESL. Ce financement, qui se substitue au prélèvement pour financement des actions de formation, d'information et de coordination des administrateurs des associés collecteurs de l'UESL, devient une véritable subvention de fonctionnement qui est passée de 2,5 M€ en 2004 à 4,62 M€ en 2005.

Le mouvement du "1 % logement" a ainsi, en peu d'années, obtenu la pérennisation et le renforcement de son pouvoir sans que l'État, au-delà de l'orientation d'une partie des fonds vers le financement de certaines de ses politiques, compense ces concessions par des contreparties en termes d'orientation et de contrôle.

C - Les faiblesses de la gouvernance des acteurs de la PEEC

1 - La création de structures de pilotage et de contrôle

La structure très décentralisée des collecteurs et l'importance des montants financiers recueillis ont rendu nécessaire la mise en place de structures de concertation, de pilotage et de contrôle.

Les collecteurs ont créé en 1969 l'union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) puis, en 1973, l'association pour l'assistance et le contrôle des CIL mais ces institutions n'ont pas suffi à assurer ni la nécessaire régulation ni un contrôle efficace du dispositif.

Pour remédier à la dispersion de la ressource dans des emplois parfois éloignés des objectifs sociaux du "1 %", l'Etat a donc renforcé les structures de contrôle de la PEEC en créant en 1987 l'Agence nationale pour la participation à l'effort de construction (ANPEEC), sous la forme d'un établissement public chargé d'élaborer les règles de fonctionnement des comités, d'assurer leur contrôle et de suivre les flux financiers du "1 %". En 1990, plusieurs décrets ont réglementé plus étroitement l'emploi des fonds et la gestion des collecteurs. Enfin, l'UNIL a été remplacée en 1996 par l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), présidée comme l'ANPEEC par un représentant du MEDEF, ayant pour objet de fédérer les collecteurs et de les représenter auprès des pouvoirs publics, notamment pour signer des conventions orientant les utilisations de la PEEC. L'UESL a le pouvoir d'engager les CIL et les CCI et peut leur imposer des versements.

2 - Les instances dirigeantes de la PEEC au niveau national

Aujourd'hui, les instances dirigeantes de l'UESL, organe d'orientation et de négociation émanant des collecteurs, et de l'ANPEEC, établissement public de contrôle des mêmes collecteurs sous tutelle de l'État, sont largement communes. En effet, des administrateurs appartiennent à la fois aux conseils d'administration et parfois aux bureaux des deux organismes¹⁰⁷. En particulier, le président de l'autorité de contrôle (ANPEEC) est également membre du conseil d'administration et du bureau de l'UESL. Il siège aussi au comité permanent de l'agence chargé d'examiner les rapports de contrôle et les suites qui leur sont données. De plus, les mandats de certains administrateurs sont très fréquemment reconduits, certains siégeant depuis la création de l'UESL.

107) Ces administrateurs appartiennent souvent également aux instances dirigeantes des CIL les plus importants et à celles de la nouvelle association foncière logement.

La situation actuelle empêche la distinction nécessaire entre la structure chargée de définir et d'exprimer les vues du mouvement du "1 %", de négocier avec l'Etat les conventions relatives à l'emploi de la PEEC et d'orienter les évolutions du dispositif, et l'établissement public chargé du contrôle des collecteurs.

Cette confusion est soulignée de manière révélatrice tant par la teneur du rapport de l'ANPEEC publié annuellement sur le "1 % logement" que par les réponses faites à la Cour, dans lesquelles l'agence se considère comme compétente pour assurer la défense des choix et des pratiques du mouvement du "1 %" (nombre des collecteurs, recours aux conventions, choix des nouveaux produits, étude de l'image des collecteurs, etc.), responsabilité qui relève pourtant de l'UESL.

Une clarification des rôles paraît donc s'imposer. Il appartient en particulier à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la séparation des conseils d'administration et éviter un cumul des mandats préjudiciable à l'indépendance de chacun des conseils d'administration et à la bonne gestion de la PEEC.

Par ailleurs, le conseil d'administration de l'UESL, dans lequel l'Etat est représenté par deux commissaires du gouvernement, doit retrouver la plénitude de ses attributions, aujourd'hui trop fréquemment déléguées au bureau, dans lequel l'Etat n'est pas représenté, ou à un petit nombre d'administrateurs, dans des conditions qui ne facilitent pas la transparence des décisions, notamment sur la question essentielle des fusions / absorptions de collecteurs.

3 - L'exercice de ses missions par l'ANPEEC

L'ANPEEC s'est vu confier une large délégation non seulement pour exercer le contrôle des collecteurs, mais également pour assurer la collecte et le traitement des statistiques et des analyses sur la PEEC. Ce faisant, l'Etat s'est dessaisi des outils d'une contre-expertise et d'un contrôle sur l'ANPEEC. De plus, l'ANPEEC intervient dans des domaines qui ne relèvent pas de sa mission de contrôleur.

L'Agence n'a en particulier pas compétence pour provoquer des rapprochements entre collecteurs, responsabilité qui relève des conseils d'administration des collecteurs et de l'UESL. Elle est, cependant, à l'origine de fusions : lorsqu'un retrait d'agrément a été décidé par le ministre chargé du logement sur proposition de l'Agence, celle-ci suggère, après une phase d'administration provisoire, le collecteur auquel la situation active et passive de l'organisme sanctionné doit être transférée. En théorie, le collecteur garde le libre choix du collecteur duquel il se rapprochera. En l'absence d'une formalisation et d'une

transparence suffisantes des procédures de conseil de la part de l'ANPEEC et surtout des procédures de décision en matière de rapprochement des collecteurs, il n'est pas établi que les collecteurs disposent en la matière d'une réelle marge de manœuvre.

L'ANPEEC doit se recentrer sur son rôle de contrôleur et en particulier mettre en œuvre rapidement un dispositif d'alerte sur la base des ratios et des indicateurs qu'elle collecte. Un tel dispositif, annoncé depuis plusieurs années et en dernier lieu pour la fin de l'année 2005, serait de nature à accentuer, par une meilleure sélection, l'impact des contrôles des collecteurs qui n'ont qu'une périodicité moyenne de six ans.

L'Agence doit également abandonner la gestion des fonds d'intervention dont elle a encore historiquement la charge. Enfin, elle devrait consacrer une partie de son activité de collecte de données sur la PEEC à l'évaluation de l'efficacité de ses utilisations et de la performance des CIL.

IV - Le pilotage et la rationalisation du réseau : des progrès indispensables

L'optimisation du dispositif, à commencer par l'organisation et le coût de fonctionnement du réseau des CIL n'a jamais été un sujet de préoccupation centrale pour les différents acteurs. Jusqu'à l'intervention de la Cour, l'ANPEEC ne suivait pas les effectifs totaux employés par les CIL. Ainsi, les baisses successives du taux de prélèvement, notamment de 1986 à 1991, n'ont été accompagnées d'aucune disposition pour refondre le réseau alors que son activité diminuait.

A - L'absence de stratégie de réseau

L'UESL est responsable, dans le respect des obligations légales et conventionnelles, de la stratégie, du pilotage et de l'animation du réseau des collecteurs qu'il s'agisse de la prise en charge des nouveaux produits, des choix à opérer devant la raréfaction de la ressource ou encore de la prise en compte des modifications des règles de gouvernance des sociétés anonymes d'HLM. L'UESL aurait dû définir une stratégie volontariste pour aider les collecteurs à assumer ces changements, tout en restructurant le réseau et en maintenant ses activités dans le strict cadre de son objet social. Faute qu'une telle stratégie ait été mise en œuvre, l'impulsion a été faible et les outils imparfaits.

1 - Le statut des collecteurs

Au regard des évolutions constatées depuis 1998, la réflexion sur le statut associatif des CIL aurait dû être relancée. La convention entre l'État et l'UESL du 3 août 1998 prévoyait la transformation en unions d'économie sociale, mais cela n'a pas été fait.

L'inadaptation du statut associatif est aujourd'hui manifeste : les collecteurs deviennent des actionnaires actifs, voire les chefs de file de l'actionnariat des sociétés d'HLM et constituent de véritables groupes financiers, les produits à droits ouverts multiplient les risques de contentieux et la décentralisation va imposer aux collecteurs de conclure de nouveaux partenariats. Enfin, les règles comptables auxquelles sont soumis les collecteurs ne sont plus adaptées aux contraintes actuelles de leur gestion et à la nécessaire transparence des comptes.

2 - La consolidation des comptes des collecteurs et de leurs filiales

Les CIL, tout au moins les plus importants d'entre eux qui représentent les trois quarts de la collecte, sont devenus de véritables groupes diversifiés, dont les filiales abritent l'essentiel des activités. Or, leur statut d'association les exonère de l'obligation de présenter des comptes consolidés.

La transparence financière et comptable s'impose d'autant plus dans le secteur du "1 % logement" que la gouvernance des sociétés HLM a été rapprochée du droit commun des sociétés en application de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. En outre, le développement des nouveaux produits proposés par les CIL, en particulier les prêts sécuri-pass qui sont des opérations de crédit au sens de l'article L. 313-1 du code monétaire et financier¹⁰⁸ ou les pass-mobilité qui constituent un service facturé à l'entreprise, leur confère un statut qui s'apparente à celui d'une société commerciale. Dès lors, les obligations de consolidation des comptes prévues par l'article L. 233-16 du code de commerce pour les sociétés commerciales doivent s'imposer aux CIL.

A défaut d'une présentation comptable permettant de décrire la situation réelle des collecteurs, le système se développe de manière opaque. Depuis le vote de la loi du 1^{er} août 2003, l'ANPEEC aurait dû en définir les modalités et inviter les CIL à les appliquer.

108) Article L. 313-1 du code monétaire et financier : « Constitue une opération de crédit tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement ou une garantie... ».

3 - La diversification des collecteurs

Cette évolution des CIL pose par ailleurs le problème des actions de diversification auxquelles se livrent certains collecteurs. Ceux-ci sont en effet autorisés à prendre des participations, que ce soit en mobilisant leurs fonds réglementés ou leurs fonds non réglementés¹⁰⁹.

Or, les actions de diversification auxquelles se livrent certains collecteurs suscitent des interrogations.

Le contrôle d'un collecteur parisien a ainsi fait apparaître que ce CIL, qui dispose au total de 80 filiales, est majoritaire dans des sociétés d'administration de biens, de crédit immobilier, de courtage en assurances et en prêts, de conseil en financement. Certaines de ces activités sont organisées par l'intermédiaire d'une SACI et échappent dès lors au contrôle de l'ANPEEC. La conformité à l'objet social des CIL, c'est-à-dire l'accès des salariés des entreprises adhérentes à leur résidence principale, de l'ensemble des activités développées par les collecteurs et leurs filiales reste à démontrer.

La suppression de la notion de fonds non réglementés et l'incorporation de ces fonds aux fonds réglementés apparaît au demeurant comme une simplification opportune qui apporterait plus de clarté et de cohérence au dispositif.

B - Les lacunes du pilotage du réseau

L'absence de stratégie n'a pas permis à l'UESL d'assurer un pilotage efficace, avec des outils adaptés, du réseau des collecteurs.

1 - Un nombre encore excessif de collecteurs

A l'origine, les 220 collecteurs financiers se sont implantés, de manière spontanée, sur une base principalement géographique. Les « collecteurs financiers » que sont les CIL, ainsi que certaines chambres de commerce et d'industrie (CCI) représentent plus des neuf dixièmes de la collecte. Leur nombre a diminué à compter de 1987, passant de 220 à 203 en 1996 (162 CIL, 41 CCI), et à 132 en 2004 (111 CIL et 21 CCI). Ce nombre reste trop élevé et engendre des coûts de structure excessifs. Ainsi, les 20 plus petits organismes ne représentent ensemble qu'à peine plus de 1 % de la collecte.

109) Ces fonds sont essentiellement constitués à partir d'une fraction de leur résultat lorsqu'il est bénéficiaire.

Si l'UESL agit avec autorité pour appliquer les dispositifs de financement définis par les conventions signées avec l'État, elle ne joue pas pleinement le rôle d'une tête de réseau, n'a élaboré ni stratégie ni même orientation pour sa structuration en nombre et en implantation géographique, économique ou sociale. Elle n'a pas choisi entre les voies qui s'ouvrent à elle : conserver un petit nombre de collecteurs, devenant en pratique des agences de l'Union implantées selon des critères géographiques ou sociaux ou leur redonner au contraire des marges de manœuvre suffisantes pour qu'ils jouent leur rôle de partenaires des collectivités territoriales ou de leurs émanations, en tenant pleinement compte de l'impact des nouvelles lois de décentralisation sur le logement social.

2 - L'opacité des fusions / absorptions de collecteurs

Les fusions et absorptions de collecteurs constituent la modalité principale de rationalisation de l'organisation du réseau. Il existe, en matière de fusion et absorptions de collecteurs, une procédure officielle. Toutefois, cette procédure est précédée de démarches officieuses visant à assurer un consensus préalable aux opérations, de telle sorte que seules des décisions favorables sont prises dans le cadre de la procédure officielle. Le consensus préalable n'étant pas explicite, il est impossible d'apprécier la pertinence et la transparence des choix effectués en faveur de tel ou tel regroupement.

En particulier, faute de connaître les collecteurs prématurément découragés de se rapprocher, il est difficile de comparer ces cas à ceux des collecteurs admis à fusionner et d'en tirer l'expression d'une politique cohérente.

L'UESL a été interrogée sur les critères qui devraient, en l'absence de stratégie formalisée, présider aux rapprochements de collecteurs. Elle a indiqué les critères suivants : favoriser des services de proximité pour les entreprises et leurs salariés, permettre la constitution d'organismes d'une taille et d'une compétence suffisantes pour être au plan local des partenaires efficaces de la politique du logement, répondre aux enjeux de la politique de décentralisation mise en œuvre par l'Etat. Cependant, ces orientations n'apparaissent pas toujours dans les regroupements approuvés.

3 - Les coûts de gestion excessifs des collecteurs

L'UESL a instauré un ratio de coût de fonctionnement comparant les dépenses d'exploitation au total des immobilisations financières (prêts), appelé ratio de gestion. Par la convention du 3 août 1998, elle s'est engagée à faire baisser ce ratio à 1,15 % en 2003 contre 1,35 % en

1999, 1,57 % en 1996 et 1,67 % en 1995. Cet objectif paraissait peu contraignant pour nombre de CIL et notamment les plus importants, qui atteignaient déjà dès le départ l'objectif fixé.

Si ce ratio conserve son utilité - ne serait-ce que parce que sa forte dispersion démontre, même s'il existe des différences dans la structure financière des collecteurs, l'existence d'importantes marges de productivité inexploitées - il n'est pas le seul critère d'appréciation de la performance de gestion. Les charges de fonctionnement des collecteurs représentent ainsi plus du tiers du montant de la collecte annuelle de la PEEC.

Plus globalement, il est aujourd'hui nécessaire de tenir compte de la transformation très profonde de l'activité des collecteurs dans la période récente : il faut en conséquence définir, sur des bases nouvelles, des ratios de gestion correspondant aux activités actuelles des organismes avec une définition précise des objectifs à atteindre et l'établissement d'indicateurs permettant d'en suivre la réalisation, afin d'assurer progressivement une réelle maîtrise des coûts de gestion des collecteurs.

4 - La difficile fixation des modalités de mutualisation

Lors du lancement des nouveaux produits et pour amener les collecteurs à atteindre les objectifs arrêtés au niveau national par la convention, l'UESL a défini une clé de répartition fixant les objectifs destinés à favoriser, à son avis, leur diffusion homogène sur l'ensemble du territoire. Elle a ainsi mis au point une ingénierie complexe de pénalités, de mutualisation et de compensation financière entre les organismes.

Les quotas à atteindre ont toutefois été calculés selon une clé mal adaptée aux spécificités des collecteurs et à la structure historique de leurs comptes. Cette clé n'a ensuite été modifiée que tardivement, ce qui a défavorisé les collecteurs qui avaient, dans le passé, consacré une part substantielle de leurs ressources aux prêts aux bailleurs sociaux. Les objectifs des uns ont été surestimés (un collecteur a ainsi dû reverser 32 M€ en 2002 et 2003, un autre 17,6 M€ au titre des seuls pass-travaux, et ses pertes de trésorerie ont été alourdies au total de 36 M€ entre 2001 et 2005). Pour d'autres collecteurs une sous-estimation des objectifs les a conduit à afficher en 2004 des taux de dépassement de 900 %, l'appauvrissement des premiers alimentant la rente des seconds. Or, d'autres clés de régulation étaient possibles, comme celles qui sont utilisées en matière de prêts à l'accession ou de contribution au plan de relance du logement locatif social, pour mieux prendre en compte les situations des CIL différentes pour des raisons historiques et les réalités de terrain.

V - Les perspectives financières des collecteurs

A - Les ressources des collecteurs et leur évolution

Les ressources annuelles à long terme de la PEEC sont l'addition de la collecte annuelle et des « retours sur prêts » antérieurement accordés aux personnes physiques ou aux personnes morales. S'y ajoute la part du résultat affectée à la réserve destinée aux activités réglementées.

Les retours sur prêts représentent une proportion très importante, supérieure à 55 %, du total des ressources à long terme. Ils constituent donc une ressource essentielle pour les collecteurs. Cette situation est cependant appelée à évoluer.

En effet, les nouveaux produits, qui sont en partie des dépenses à caractère définitif, ont très vite absorbé une partie importante des ressources des collecteurs et la part des prêts dans les emplois de la PEEC décroît. Les “retours sur prêts” sont donc progressivement appelés à se tarir.

Les flux financiers des collecteurs du "1 % logement"

	Emplois (en M€)				Ressources (en M€)			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Soldes échanges CIL / UESL	124			1		138	8	
Variations nettes encours préfinancements accordés			19	87	34	41		
Financements long terme :	2 536	2 823	2 374	2 394	2 793	2 915	3 097	3 260
Personnes physiques	1 191	1 720	1 397	1 499	1 131	1 181	1 236	1 316
Personnes morales	574	578	701	895	1 557	1 623	1 749	1 846
Versement à l'État	771	525	276					
Remboursement aux entreprises	82	97	108	152	105	111	112	98
Association Foncière Logement			153	100				
Renouvellement Urbain			442	334				
Emplois divers	318	300	276	305				-
Excédent / diminution de la trésorerie des CIL					233	126	267	113

Source : Cour des comptes sur la base de tableaux ANPEEC (les comptes 2004 ne sont pas disponibles)

B - Le financement des nouvelles institutions et des programmes d'Etat

Après une période où l'État effectuait directement des prélèvements sur le produit de la PEEC au bénéfice de son budget, il a choisi la voie de la négociation avec les partenaires sociaux en vue d'affecter une partie de la ressource à des programmes définis par lui et auxquels la PEEC apporte ses financements.

En particulier, la convention du 10 septembre 2003 entre l'Etat et l'UESL prévoit la dotation de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) par le "1 % logement" : 512 M€ maximum engagés chaque année pendant une période de 5 ans. La convention du 23 octobre 2004 prévoit que l'UESL versera en 2004 et 2005 un acompte de 120 M€, le solde pour ces deux années ainsi que la participation pour les années suivantes étant corrélés aux versements effectués par l'Etat, en fonction des besoins de paiement de l'Agence.

La participation au budget de l'ANRU a été prolongée de 3 ans par la loi de programmation pour la cohésion sociale qui prévoit un financement complémentaire de l'Etat de 1,5 Md€ sur 3 ans. La contribution parallèle du "1 %", en principe égale à celle de l'Etat, est à ce jour encore en discussion.

A court terme, le financement de ces engagements paraît assuré compte tenu du rythme de montée en charge des opérations. Le tableau des flux 2004 du "1 % logement" fait en effet apparaître des excédents importants de trésorerie sur les sections « foncière logement » (135 M€) et « renouvellement urbain » (234 M€ comprenant la subvention à l'ANRU et les versements à la Caisse des dépôts et consignations pour la bonification des prêts pour la rénovation urbaine). Le caractère très complexe des opérations de rénovation urbaine entraîne en effet une mise en œuvre plus lente que prévu du plan de rénovation urbaine et de l'ANRU, ce qui permet à court terme un échelonnement des dépenses mais laisse entrevoir ensuite une croissance rapide de ces dernières.

S'agissant de l'AFL, la participation annuelle du "1 %" à l'association croît rapidement (3,14 M€ en 2002, 100 M€ en 2003, 250 M€ en 2004), l'objectif étant de porter cette contribution à 1,06 Md€ en 2006 pour constituer les fonds propres de l'association. Les partenaires sociaux ont prévu que le financement de ses opérations pourra également être assuré par emprunt à hauteur de 150 % de ses fonds propres.

C - Des arbitrages inévitables

Plusieurs éléments vont donc converger pour réduire les marges de manœuvre des collecteurs : d'une part, les financements requis au titre de l'AFL et de l'ANRU vont augmenter ; d'autre part, l'affectation prioritaire des ressources de la PEEC à des dépenses définitives va graduellement tarir la principale ressource actuelle, constituée par les remboursements de prêts, les recettes ordinaires étant elles-mêmes réduites par la baisse des taux d'intérêt. En outre, une part importante des activités « à droits ouverts » rapporte une rémunération inférieure à leur coût réel. Les trésoreries des collecteurs deviennent d'ores et déjà tendues.

A terme rapproché, ces évolutions portent en germe une profonde remise en cause de l'équilibre financier de la PEEC. Des projections financières précises peuvent et doivent donc être établies pour mesurer le rythme et l'ampleur des évolutions qui vont affecter les ressources du "1 % logement".

D'ores et déjà, il est certain que des choix vont devoir être faits, en fonction d'une appréciation de l'intérêt respectif des différents emplois de la ressource.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les faiblesses constatées dans la gouvernance du dispositif, marquée par le mélange des rôles des différents acteurs et le dessaisissement de l'Etat, aggravées du fait de l'absence de stratégie et, en conséquence, de pilotage du réseau des collecteurs, rendent indispensable une remise en ordre. La situation impose, en effet, des arbitrages financiers et la définition claire d'une stratégie d'ensemble au sein de la politique du logement social.

En effet, le logement social connaît des tensions très importantes en raison de la pression des besoins, en particulier dans les grandes villes.

Les différentes utilisations du "1 % logement", qui se sont successivement stratifiées, doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie afin de simplifier les dispositifs, de clarifier les objectifs assignés à la PEEC et de fixer des priorités d'emploi de la ressource.

Une telle évaluation sera en outre indispensable pour mettre, comme c'est souhaitable, le Parlement en mesure de se prononcer sur un volet important des politiques de logement social. La stratégie et les modalités d'emploi du "1 % logement" et son articulation avec les autres éléments de l'effort public doivent en effet pouvoir être prises en compte dans le débat public.

Un effort notable de productivité et d'économies de gestion doit être fait, en fixant des objectifs correspondant aux caractéristiques actuelles du métier de collecteur et en assurant, au moyen d'indicateurs adaptés, un suivi précis des progrès accomplis.

L'Etat, qui a consenti dans les années récentes à un renforcement considérable des pouvoirs du mouvement du "1 % logement", en particulier dans le domaine du contrôle des sociétés anonymes d'HLM et avec la création de l'association foncière logement (AFL), doit exercer pleinement le rôle d'orientation et de contrôle qui lui incombe sur un dispositif qui repose entièrement sur un prélèvement obligatoire.

Les évolutions dans l'utilisation de la PEEC conduisant à une diminution sensible des remboursements de prêts qui représentent aujourd'hui 55 % des ressources du "1 % logement", il devient urgent d'adapter le dispositif.

A défaut de changements importants, la question de la suppression de la PEEC dans ses formes actuelles ne pourrait qu'être à nouveau posée.

Les recommandations qui suivent énoncent ces changements que la Cour considère comme nécessaires.

* S'agissant de l'ensemble du dispositif :

- assurer une séparation des missions, des pouvoirs et des mandats au sein de l'ANPEEC et de l'UESL afin de conforter chacune de ces instances dans son rôle en évitant les conflits d'intérêt,
- adapter le statut des collecteurs à leurs missions actuelles,
- mieux encadrer la diversification des collecteurs au regard de l'objet social des CIL,
- faire en sorte que les groupes constitués autour de collecteurs soient tenus d'établir et de publier des comptes consolidés dès lors qu'ils contrôlent de manière exclusive ou conjointe une ou plusieurs autres entreprises ou qu'ils exercent une influence notable sur celles-ci de manière à assurer une réelle transparence financière de leur activité,
- actualiser, reclasser et codifier en respectant la hiérarchie des normes l'ensemble des dispositions régissant l'activité des collecteurs et les emplois du "1 % logement".

* Par ailleurs, d'autres recommandations s'adressent directement à l'UESL :

- définir des orientations précises en matière d'évolution du nombre et de l'implantation des CIL en fonction de critères géographiques, économiques et sociaux,
- appliquer des critères et des procédures transparentes de rapprochement des collecteurs,
- définir des objectifs et des indicateurs de suivi de la productivité et de la performance des CIL, adaptés à l'activité actuelle des collecteurs,
- faire en sorte que les réservations locatives soient rigoureusement suivies par les collecteurs et que l'ANPEEC procède à une évaluation systématique des résultats des enquêtes conduites sur ce sujet ; des barèmes établissant l'adéquation du coût des réservations locatives aux conditions du marché doivent être réalisés,
- établir des projections financières à moyen terme pour mesurer le rythme et l'ampleur des évolutions qui vont affecter les ressources du "1 % logement" (collecte et retours sur prêts),
- effectuer une évaluation approfondie de l'utilité sociale et de l'impact des emplois de la PEEC (produits traditionnels et nouveaux emplois) afin de décider en connaissance de cause, en fonction des objectifs qui auront été fixés et des ressources disponibles, leur maintien, leur suppression ou leur réorientation.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION
SOCIALE ET DU LOGEMENT*

1 – Le développement de la voie conventionnelle se fait sous le contrôle du législateur et ne peut être considéré comme le signe d'un effacement de l'Etat

1.1 – Les choix majeurs d'évolution du dispositif ont été définis par le Gouvernement et soumis au vote du Parlement

Le législateur, par la loi n° 965-1237 du 30 décembre 1996, a entendu donner au mouvement du 1 % Logement un encadrement institutionnel renforcé notamment par la création de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), qui a remplacé, le 1^{er} janvier 1997, l'UNIL (Union nationale interprofessionnelle pour le logement), fédération professionnelle des CIL créée en 1968.

L'UNIL qui représentait les seuls CIL, sur la base du volontariat, était composée d'un conseil fédéral (40 membres) qui regroupait un certain nombre de représentants des collecteurs et d'un comité directeur (15 membres) qui rassemblait les représentants des organisations d'employeurs, de salariés et du conseil fédéral. L'Etat était absent de ces organes.

Contrairement à l'UESL, l'UNIL n'avait pas de légitimité en matière d'orientation générale des fonds en coordination avec l'Etat ni en matière de recommandation vis-à-vis de ses membres.

Dotée d'un statut et d'une organisation juridique spécifique, l'UESL est investie, sous le contrôle de l'Etat, de missions étendues pour orienter les fonds. La loi a organisé la structure de l'UESL avec une présence renforcée de l'Etat, a confié à l'Union la possibilité d'émettre des recommandations qui s'imposent à ses associés, de surveiller certaines de leurs opérations financières conjointement avec l'Etat et de signer avec ce dernier des conventions pour orienter l'utilisation des fonds issus de la PEEC.

C'est dans ce cadre que la voie conventionnelle, qui reste très encadrée, a été privilégiée depuis 1997.

A ce titre, s'il est vrai que les conventions passées avec l'UESL sont négociées par le ministre chargé du logement, il convient de souligner qu'elles sont cosignées par le ministre chargé des finances et les ministres concernés, après arbitrage, le cas échéant, du Premier ministre et qu'elle ne sont donc validées qu'avec l'accord du Gouvernement.

Cette évolution ne peut, en conséquence, être considérée comme un effacement de l'Etat. Elle n'a en aucun cas privé la représentation nationale de débats publics sur les questions relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction : depuis 1996, date de création de l'UESL, dix-sept textes législatifs ont fait l'objet d'un vote par le Parlement, lui permettant de se prononcer régulièrement sur la participation des employeurs à l'effort de construction.

C'est ainsi que l'affectation des ressources de la PEEC à des emplois « à droits ouverts » (Loca-pass, Pass-travaux, Sécuri-pass ...) a été autorisée par la loi de 1998 relative à l'emploi des fonds de la PEEC. Cette loi permet au 1 % logement de financer des aides directes à des personnes physiques pour leur changement de logement ou le maintien dans celui-ci, l'accès au logement locatif, ainsi que les garanties de loyer et charges apportées aux bailleurs. Le champ de ces aides a été défini par le législateur, qui n'a pas souhaité en restreindre l'octroi à des ménages sous plafonds de ressources, et la convention quinquennale de 1998 relative à la modernisation du 1 % logement ne fait que préciser les modalités de leur mise en œuvre. Ces aides bénéficient directement aux salariés des entreprises assujetties et constituent un complément important aux actions de l'Etat dans le domaine du logement, puisque, pour l'ensemble de l'année 2003, les collecteurs ont distribué plus de 658 000 aides Pass, soit un montant total de prêts de plus d'un milliard d'euros.

C'est également sur intervention du législateur, par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, que le 1 % Logement a été autorisé à accompagner l'effort de l'Etat en matière de rénovation urbaine et à participer, sur les fonds de la participation odes employeurs à l'effort de construction, au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (article L-313-f du CCH). La convention du 10 septembre 2003 conclue entre l'Etat et l'UESL a renforcé l'implication du 1 % logement dans la politique de renouvellement urbain et défini les montants et les modalités de l'enveloppe financière affectée à cette politique.

Enfin, le 1 % logement, qui depuis sa création par la loi de 1953 finance des opérations dans le domaine du locatif social, s'est également fortement impliqué sur volet logement prévu dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. C'est pourquoi la convention du 27 octobre 2004 est venue renforcer et encadrer l'intervention su 1 % Logement dans le financement du secteur locatif social, en cohérence avec ce plan, notamment par la création d'un concours spécifique, le « 1 % relance ». Cela représente un engagement annuel de 210 M€, versé sous forme de subvention aux organismes constructeurs et dont la répartition régionale fait l'objet d'une concertation avec mes services afin de permettre son adaptation à la programmation physique des constructions de logements.

S'il est en conséquence exact de noter que dispositif conventionnel a orienté une partie des fonds de la PEEC vers des programmes lancés par les pouvoirs publics et vers de nouveaux produits ouverts à un vaste public, cette orientation a constamment été soumise à la représentation nationale et ne peut être que jugée conforme à la lettre même des objectifs du 1 % Logement, puisqu'elle lui permet de participer significativement à l'effort de construction entrepris dans notre pays ces dernières années.

Il serait dès lors paradoxal de mettre en doute l'utilité sociale des emplois de la PEEC. S'agissant plus précisément de l'Association Foncière Logement, son objet n'est pas de contribuer à pérenniser le dispositif du 1 % Logement : le patrimoine constitué à l'aide de fonds issus de la PEEC a pour vocation exclusive d'être transmis aux caisses de retraite par répartition du secteur privé après une période de détention de quinze ans, ce qui constitue un objectif d'intérêt général dont l'utilité ne peut être mise en cause.

1.2 – L'Etat exerce pleinement ses prérogatives vis-à-vis des décisions prises par le 1 % logement

La présence ou non de représentants de l'Etat au sein des instances de l'Union d'économie sociale du logement est prévue par la loi du 30 décembre 1996. Ainsi, deux commissaires du gouvernement, représentant le ministre chargé du logement et le ministre des finances, assistent au conseil d'administration de l'Union. En revanche, la loi n'a pas prévu la présence de représentants de l'Etat au sein du comité paritaire des emplois et du comité des collecteurs, les missions de ces instances de concertation des acteurs du 1 % logement ne le justifiant pas.

A contrario, lorsque certaines instances sont créées en dehors de la loi et que leur objet présente des enjeux importants, des représentants de l'Etat y siègent. C'est le cas du comité des avis financiers qui donne un avis soumis à l'approbation du Conseil d'administration en matière de participations financières des collecteurs, de fusions d'organismes collecteurs ou encore de financement d'opérations.

L'Etat exerce enfin un contrôle direct sur les activités des collecteurs. Le directeur départemental de l'équipement est membre de la commission consultative des CCI et est présent aux séances des assemblées générales et du conseil d'administration des CIL, dont il se fait communiquer les comptes et tout document. En cas de manquements graves, le ministre chargé du logement peut retirer l'agrément d'un collecteur constructeur et, après avis de l'ANPEEC, celui d'un CIL ou d'une CCI (article L. 313-16 alinéa 3).

Par ailleurs, l'équilibre financier de l'ensemble du système fait l'objet d'une attention particulière de la part des services de l'Etat, qui s'appuient sur des outils de prévision financière et assurent le suivi de tableaux emplois – ressources du 1 %. Ces outils de prévisions sont distincts de ceux de l'ANPEEC et permettent un dialogue avec l'Agence concernant les prévisions d'évolution à court et moyen terme de la collecte. Il convient à ce propos de rappeler que le législateur a décidé de créer cet établissement public en lui confiant notamment des missions de contrôle et d'évaluation. Il semble dès lors paradoxal de reprocher aux services de l'Etat de s'appuyer sur les travaux de cette agence précisément conçue à cette fin et sur laquelle l'Etat exerce sa tutelle.

S'il est vrai que l'importante participation financière du 1 % Logement en accompagnement de la politique publique en faveur du logement social et de la rénovation urbaine privilégie une intervention sous forme de subventions présente pour un bailleur social une efficacité financière supérieure à celle d'un prêt. Certes, il peut avoir pour inconvénient de réduire le niveau des remboursements de prêts, qui représentent aujourd'hui effectivement près de 55 % des ressources du 1 % mais il convient de nuancer l'analyse de la Cour qui estime qu'il « devient urgent de procéder aux adaptations nécessaires du dispositif » afin de tenir compte de la « diminution sensible des remboursements de prêts ». En effet, il faut rappeler, d'une part, que les prêts accordés aux ménages demeurent importants et que ces derniers continueront à générer des ressources stables à long terme, d'autre part, que ces subventions viennent en remplacement de catégories de prêts dont les conditions notamment de durée sont particulièrement avantageuses : compte tenu de leurs différés d'amortissement, les effets de l'absence de retours sur ces prêts ne se fera sentir qu'à long terme, à l'horizon 2015.

En outre, la Cour considère que « des choix vont devoir être faits, en fonction d'une appréciation de l'intérêt respectif des différents emplois de la ressource ». Il convient de rappeler à cet égard qu'au travers d'étroites négociations menées avec l'UESL l'Etat a effectué depuis 1997 des choix clairs dans le cadre conventionnel. La souplesse d'un tel dispositif a notamment permis d'adapter les moyens du 1 % Logement aux priorités et ambitions que l'Etat s'était fixé.

2 – Si le dispositif conventionnel et les règles de gouvernance peuvent être jugées complexes, un effort de clarification a été entrepris et sera poursuivi

La mise en œuvre de nouvelles politiques particulièrement ambitieuses (renouvellement urbain, volet logement du plan de cohésion sociale) s'est traduite par l'élaboration de nombreuses conventions visant à y associer étroitement le 1 % logement et a eu pour conséquence de rendre le dispositif global moins lisible.

C'est pourquoi, dans un premier temps, une mission a été confiée au Conseil général des ponts et chaussées afin de réaliser une consolidation des conventions, préalable à un travail de codification. Il a été décidé, sur la base de ce travail, de proposer aux partenaires sociaux de travailler à une agrégation de l'ensemble du dispositif conventionnel. Ce dernier devrait s'articuler autour de trois axes : le logement des populations ayant des difficultés particulières, les « droits ouverts » et enfin le renouvellement urbain et le plan de cohésion sociale.

En ce qui concerne l'évaluation des politiques d'emploi de la PEEC préconisé par la Cour, il est rappelé que chaque année un programme d'étude et d'évaluation est mis en œuvre. Ce programme fera l'objet d'un renforcement afin d'accroître le champ des actions qui font l'objet d'évaluations.

A ce titre, il est notamment prévu, dès le début de l'année 2006, d'engager des travaux d'expertise sur le fonctionnement des collecteurs associés (CIL et CCI) ainsi que sur l'impact de la mise en œuvre de nouvelles normes comptables sur les comptes des CIL et CIL.

Par ailleurs, ainsi que le mentionne la Cour, le loca-pass n'a que peu d'impact sur les politiques d'attribution des logements sociaux et ne dissuade pas toujours les bailleurs privés d'exiger d'autres cautions.

Ce constat est partagé de longue date par l'Etat et le 1 % logement. C'est pourquoi la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale prévoit la mise en œuvre d'un dispositif de garantie contre les risques locatifs qui se substituera à la garantie loca-pass et qui est en cours de définition.

En revanche, il n'est pas envisagé que l'ANPEEC abandonne la gestion des fonds d'intervention dont elle a historiquement la charge. En effet, l'utilisation des fonds issus du 1/9^{ème} prioritaire gérés par l'ANPEEC s'effectue dans le cadre de la commission des foyers créée au sein de l'Agence et à laquelle l'Etat participe. Le savoir-faire développé par l'ANPEEC a notamment permis la réalisation d'opérations souvent très complexes et à fort enjeu social.

C'est la raison pour laquelle l'Etat et l'UESL ont décidé, par la convention du 11 octobre 2001, de confier à l'ANPEEC la possibilité d'apporter une assistance financière, toujours au moyen de fonds 1/9^{ème}, notamment à des associations intervenant dans le domaine de l'insertion. C'est ainsi que l'ANPEEC a apporté une participation déterminante dans le règlement de la situation particulièrement dégradée du PACT-ARIM 93.

L'action de l'ANPEEC dans la gestion de ces fonds est donc essentielle, en regard de l'intérêt social de ces actions et de la compétence particulière dont dispose cet établissement dans ces domaines.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le rapport établi par la Cour apporte un éclairage de grande valeur sur l'évolution récente du dispositif de participation des employeurs à l'effort de construction. Il met en perspective l'évolution progressive du système, accélérée à compter de la fin des années 1990, vers des emplois plus diversifiés. La Cour pose un jugement sans concessions sur ces évolutions en considérant que la situation est aujourd'hui « confuse », faute de priorités définies et d'évaluation des besoins des entreprises et de leurs salariés. Elle

s'interroge sur les règles de gouvernance du système et appelle de ses vœux une nécessaire clarification redonnant à l'Etat une place plus centrale dans la définition, le pilotage et l'évaluation des politiques. Elle plaide enfin pour une rationalisation de l'organisation des collecteurs.

Au-delà des réponses apportées à ces observations par les gestionnaires du dispositif et par le ministère en charge du logement, il convient de noter les éléments suivants.

Le principe d'une participation des employeurs à l'effort national en faveur du logement n'est pas aujourd'hui, contesté par les partenaires sociaux et les milieux économiques qui considèrent que les entreprises ont un rôle particulier à jouer pour le logement de leurs salariés, au côté de l'Etat auquel incombent la solidarité nationale et la régulation du marché du logement. La PEEC est, de ce point de vue, un élément important de la politique sociale des entreprises, bien connu des salariés.

La réorientation, à la fin des années quatre-vingt-dix, des emplois de 1% vers des interventions plus diversifiées s'est accompagnée de la création de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) qui a vocation à structurer le mouvement du 1% Logement et à en être le centre de pilotage, sous le contrôle de l'Etat.

Ce dernier a eu davantage recours au procédé conventionnel pour organiser ses relations avec le mouvement 1%. Cette méthode, moins contraignante que le recours à la norme réglementaire ou législative, doit s'analyser au regard de l'évolution plus générale des relations entre l'Etat et les partenaires sociaux. Elle n'en a pas moins permis que l'UESL devienne un partenaire financier de l'Etat dans le financement des politiques de rénovation urbaine et de relance de la construction sociale auxquelles le gouvernement a apporté une impulsion forte depuis 2003.

Il n'en demeure pas moins que le dispositif doit tendre davantage vers l'optimum socio-économique : une politique plus volontariste de réduction des frais devra être poursuivie et, conformément aux recommandations de la Cour, une réflexion devra être engagée sur l'adaptation du statut juridique des collecteurs afin d'en rendre la présentation des comptes consolidés et la gouvernance plus en rapport avec leurs surfaces financières. De surcroît, l'Etat devrait préciser ses attentes à l'égard de l'ANPEEC au travers d'un contrat d'objectifs voire examiner si ses missions méritent une évolution plus substantielle.

Ces différentes évolutions ne font pas obstacle à une réflexion plus large sur l'adaptation de l'organisation actuelle du dispositif de la PEEC qui tirera le plus grand profit du rapport de la Cour.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE
POUR LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE
CONSTRUCTION (ANPEEC)**

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes appelle de ma part la réponse suivante

*S'agissant tout d'abord, des **emplois de la PEEC**, on ne peut pas laisser sans réponse l'opinion de la Cour évoquant « une situation devenue confuse » et « l'absence de choix clairs ».*

I- Quant à la portée des modifications conventionnelles :

Depuis 1997, l'expérience a démontré que la définition d'emplois par voie conventionnelle permettait, en tant que de besoin, une adaptation rapide du profil et/ou des conditions des emplois concernés. Pour autant, il n'est pas exact d'affirmer, comme le fait la Cour, que « parallèlement à l'extension très large du champ conventionnel et même si différents textes législatifs ont été pris pour entériner les principaux accords conventionnels, il n'y a pas eu de véritable débat d'ensemble sur le rôle de la PEEC et sa place dans les politiques publiques du logement. » C'est ainsi par exemple qu'ont donné lieu au vote de lois, donc à des débats parlementaires :

- la création de l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996) puis les précisions législatives sur son champ d'action (loi n° 98-1164 du 18 décembre 1998, loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005) ;*
- l'intervention de la PEEC dans le domaine du renouvellement urbain (loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, article 26) ;*
- la création de l'Association Foncière Logement (même loi, article 116) ;*
- les dispositions propres aux associés de l'UESL quant à la gouvernance des SA d'HLM (loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003).*

Tant au Parlement que dans diverses instances administratives, les occasions ont été nombreuses pour des débats sur la PEEC, qu'il s'agisse de questions d'ensemble ou de points plus précis.

Même si la Cour a amendé sa rédaction initiale, le jugement qu'elle porte sur « la portée de l'habilitation dont bénéficie le ministère du logement qui assure seul la négociation des conventions » paraît excessif. En effet, ce ministère agit dans le cadre de la solidarité gouvernementale, et la signature des conventions est précédée d'un processus d'harmonisation ou d'arbitrage entre les différents ministères concernés. De ce fait, les partenaires sociaux sont également amenés à prendre en compte les positions des différents départements ministériels et à avoir des discussions avec eux.

L'objet social des collecteurs est de « contribuer au logement des salariés » (clause statutaire type des CIL annexée au décret n° 90-392 du 11 mai 1990) Les modifications apportées, en particulier par voie conventionnelle, aux emplois du 1 % Logement depuis 1998 ne contredisent pas cet objet.

Si elle peut sembler souhaitable, la transcription réglementaire des stipulations des conventions conclues entre l'Etat et l'UESL pour définir des politiques nationales d'emploi des fonds n'apparaît pas juridiquement indispensable, l'article L. 313-20 du CCH disposant que les stipulations concernées s'imposent aux associés collecteurs de l'Union.

2- Quant aux logiques, présentées comme concurrentes :

La Cour estime « paradoxal d'affecter une part croissante des ressources de la PEEC à des emplois « à droits ouverts » offerts à l'ensemble de la population et de maintenir les salariés des petites entreprises à l'écart des aides traditionnelles du 1 % ».

Les nouveaux emplois de la PEEC visent effectivement à répondre à des besoins non couverts par les produits traditionnels. Par ailleurs, leur distribution selon le principe des droits ouverts garantit qu'aucun ayant droit n'en soit écarté. En revanche, il est inexact d'affirmer que les aides nouvelles seraient offertes "à l'ensemble de la population salariée" : si elles concernent désormais toutes les entreprises du secteur assujetti à la PEEC, quelle que soit leur taille, ces aides demeurent réservées aux salariés de ce secteur, les seules exceptions étant à finalité très sociale (jeunes demandeurs d'emplois, par exemple). Quant à l'extension aux étudiants boursiers, évoquée plus haut par la Cour, elle ne concerne que le seul LOCA-PASS.

Enfin, la critique faite à l'égard du ciblage social des nouveaux produits paraît excessive : s'il est exact qu'ils ne sont pas soumis à condition de ressources (ce qui est également le cas des produits traditionnels) certains d'entre eux sont modulés en fonction des revenus ou des loyers, et les comparaisons des ménages bénéficiaires –effectuées par des études régulières– ne permettent pas d'affirmer que les publics des nouveaux produits seraient moins sociaux que ceux des aides traditionnelles.

3- Quant aux relations entre les collecteurs et les entreprises :

La Cour estime que la réforme de 1998 a « eu pour conséquence de profondément modifier la nature des relations entre les entreprises et les collecteurs » du fait :

- du passage en droits ouverts de certaines aides,*
- du remplacement du compte d'entreprise, par le bilan de services, jugé « beaucoup moins exigeant en termes de contreparties apportées » par le collecteur,*
- d'une remise en cause, mal comprise, des emplois traditionnels auxquels nombre d'entreprises étaient très attachées.*

Ces affirmations sont contredites par les résultats nationaux d'une étude d'image, réalisée par l'IFOP, qui a interrogé 600 responsables d'entreprises, du 8 au 23 mars 2005. La représentativité de l'échantillon ayant été assurée par la méthode des quotas (taille, secteur d'activité) après stratification par région.

L'étude met en relief quelques constats importants :

1/ Les entreprises ont une bonne image du 1 % logement :

86 % des entreprises interrogées au niveau du chef d'entreprise, du DRH, du directeur général ou du responsable logement ont une image positive du 1 % Logement. Ce sont d'ailleurs les entreprises importantes qui ont l'image la plus positive.

2/ Un dispositif utile, proposant des aides jugées très majoritairement adaptées aux demandes des salariés

La bonne image globale du 1 % des chefs d'entreprise est cohérente avec les traits d'image associés au 1 % Logement :

95 % estiment le dispositif utile,

71 % l'estiment efficace,

69 % adapté au contexte actuel,

64 % estiment que ses missions sont claires,

enfin 85 % considèrent que le 1 % propose des aides intéressantes.

Ainsi, 69 % considèrent, que les aides sont bien, voire très bien adaptées aux besoins des salariés, contre 24 % d'un avis contraire.

3/ Relations entreprises/collecteurs : un taux de satisfaction important

88 % des entreprises interrogées ont une bonne ou très bonne image des collecteurs du 1 % Logement et 77 % des interviewés se disent satisfaits ou très satisfaits de leur collaboration avec ces derniers. Par ailleurs, la proportion de satisfaits atteint 84 % parmi les responsables ayant déjà eu recours aux aides pour les salariés de leur entreprise.

4/ Les nouveaux emplois ont pris leur place parmi les aides les plus demandées via l'entreprise

S'il est vrai que le prêt accession reste l'aide la plus demandée via l'entreprise (66 % des demandes), les nouveaux emplois répondent à une véritable demande des salariés, puisque 39 % des demandes via l'entreprise portent sur le PASS-TRAVAUX et 36 % sur le LOCA-PASS. L'attribution de logements sociaux n'arrive qu'en quatrième position dans les déclarations avec 18 % des demandes.

Ainsi, les entreprises dans leur ensemble ont un avis très favorable sur le 1 % et ses aides, qu'elles estiment majoritairement correspondre aux besoins des salariés. Si elles sont attachées à certains emplois traditionnels, les entreprises constatent également que les nouveaux emplois (LOCA-PASS, PASS-TRAVAUX) ont fait la preuve de leur utilité et sont aujourd'hui très demandés par les salariés. Enfin, le passage en droits ouverts de certaines aides et l'abandon du compte d'entreprise ont permis d'ouvrir très largement les prestations du 1 % à de nombreux salariés qui avaient peu ou pas accès à ces prestations, alors qu'ils rencontraient de réelles difficultés pour se loger (jeunes, salariés précaires ou ayant peu d'ancienneté...) et de répondre aux besoins des salariés des petites entreprises, qui précédemment ne cotisaient pas assez pour prétendre bénéficier des aides, qu'elles contribuaient cependant à financer. Ces évolutions ont donc permis une plus grande utilité sociale et une meilleure légitimité du dispositif. Elles sont également plus exigeantes pour les collecteurs, qui distribuent aujourd'hui beaucoup plus d'aides aux salariés qu'en 1997, ce qui constitue une évolution favorable pour les entreprises et les salariés. Ainsi en prenant en compte uniquement les actes liés aux prêts traditionnels aux personnes physiques et, depuis 1998, l'ensemble des nouveaux emplois, le nombre d'actes annuels effectués à ce titre par les CIL/CCI est passé d'environ 138 200 en 1997 à près de 673 100 en 2004.

S'agissant des produits nouveaux, les jugements de la Cour demandent à être relativisés, à la fois quant à leur utilité sociale et quant à l'effet supposé d'éviction sur les produits traditionnels.

I- Quant à l'utilité sociale des nouveaux produits :

La Cour reproche à l'Etat et à l'ANPEEC le manque d'évaluation des emplois du 1 % logement. En particulier la Cour indique « qu'une politique d'études et d'évaluation régulières aurait dû être définie ». Plus particulièrement depuis la mise en place des nouveaux produits l'ANPEEC s'est attachée régulièrement et lorsque les conditions techniques le permettaient (nombre de bénéficiaires, possibilité de construction d'échantillon représentatifs...) à évaluer l'ensemble des principaux emplois du 1 % logement. La liste, en annexe, des études effectuées directement ou indirectement par l'Agence, seule ou en collaboration avec d'autres institutions (UESL, Etat), montre une évaluation régulière des emplois du 1 % logement qui, de plus, s'amplifie depuis 2003. Qu'il s'agisse des emplois traditionnels du 1 % logement (prêt accession, rôle du 1 % dans le financement de construction à usage locatif) ou des nouveaux emplois (PASS-TRAVAUX, LOCA-PASS, MOBILI-PASS) l'Agence s'est systématiquement attachée à décrire les bénéficiaires de ces produits, leur satisfaction, la manière dont ces produits s'intègrent dans leur problématique logement, les conditions d'octroi. Par exemple, pour le LOCA-PASS, il faut noter que l'Agence (outre les études effectuées et un

contrôle thématique réalisé en 2002 sur une quinzaine de collecteurs) va s'associer avec l'INSEE pour établir un complément de base de sondage pour la prochaine enquête nationale logement. Cette collaboration devrait permettre, en plus des études faites déjà par l'Agence, de situer cette aide parmi l'ensemble des aides liées au logement.

Sur les problématiques plus systémiques (mise en œuvre des nouveaux emplois, impact de la décentralisation) l'ANPEEC s'est attachée à évaluer les dispositifs mis en place afin de proposer des améliorations. Ainsi, par exemple, suite à l'étude des conditions de mise en œuvre de la convention quinquennale en 2000 plusieurs aides ont été retouchées (conditions d'éligibilité au LOCA-PASS et au PASS-TRAVAUX, modalités du dépôt de garantie ou du PASS-TRAVAUX) ce qui, associé aux dispositifs d'incitation, a favorisé le rapide développement de ces aides.

Enfin, via les enquêtes statistiques effectuées annuellement par l'Agence, des évaluations des données liées aux conventions entre l'Etat et l'UESL sont régulièrement effectuées (suivi des nouveaux emplois, suivi de l'enveloppe pour le locatif social, projections de l'équilibre économique annuel des CIL/CCI). L'ANPEEC suivra en outre la réalisation des engagements pris en faveur du renouvellement urbain.

Dans le même paragraphe, la Cour relève l'absence de ciblage social des nouveaux emplois et plus particulièrement du LOCA-PASS. Toutefois l'absence de ciblage social permet de ne pas « flécher » les bénéficiaires. Un tel effet pervers a été constaté avec les aides du FSL qui en s'adressant exclusivement à des ménages démunis stigmatise les personnes et rend leur accès au logement plus difficile. La Cour indique de plus que le LOCA-PASS « ne dissuade pas toujours les bailleurs d'exiger d'autres cautions (parentales, etc...) ». Les études réalisées sur les bénéficiaires d'une garantie LOCA-PASS en 2001 et 2004 montrent que la pratique de la double garantie ne porte que sur une partie marginale des bénéficiaires (23 % en 2001 et 20 % en 2004). De plus, il faut remarquer que 42 % des bénéficiaires de l'année 2004 disposent de moins de 1 500 euros de revenus mensuels nets. Le niveau de vie des ménages bénéficiaires est inférieur à celui de l'ensemble des ménages métropolitains : 60 % ont un niveau de vie inférieur à la médiane de la population générale.

2- Quant à l'effet supposé d'éviction sur les produits traditionnels :

a) Les réservations locatives :

Les variations constatées dans le passé quant au volume des prêts aux personnes morales ont été liées, pour l'essentiel, aux fluctuations des aides de l'Etat au logement social.

C'est ainsi que la baisse constatée jusque en 2000 a été suivie d'une montée en puissance. La convention de 1998 a fixé pour le 1 % des objectifs chiffrés en faveur du logement locatif social. Ces objectifs ont été respectés, et relevés par les conventions ultérieures, tandis que le profil des aides du 1 % était rendu de plus en plus favorable : taux d'intérêt de 1,5 % voire moins, durée pouvant aller jusque à 39 ans dont 35 de différé, développement récent du recours aux subventions.

L'appréciation de la Cour sur le montant élevé des réservations locatives doit être relativisée, ce montant étant fonction de la situation du marché locatif concerné. Les contrôles de l'ANPEEC montrent ainsi que, dans des zones ne connaissant pas de tensions sur le marché locatif ou en connaissant peu, les collecteurs n'imputent aucun droit de réservation sur la collecte reçue d'entreprises dont ils contribuent à loger les salariés, ou imputent des droits d'un montant modeste.

La Cour estime que « faute de méthode de calcul ou au minimum de critères, il est impossible de s'assurer que le prix d'une réservation locative reflète bien le coût du service rendu ». Il faut noter que le système de réservation locative permet d'ajuster les financements aidés par l'Etat à la réalité des marchés immobiliers locaux, plus particulièrement dans les agglomérations d'Ile-de-France et dans les quartiers centraux de certaines agglomérations de province, marquées par une forte hausse du prix du foncier. Ce système de contrepartie négociée opérations par opérations permet un ajustement fin entre une logique de prix administrés et une logique de marché. En conséquence établir une norme rigide du prix des réservations locatives risquerait de réduire cet ajustement indispensable.

La Cour indique enfin que « l'annonce par l'ANPEEC de la création d'un observatoire des réservations locatives pour la fin de l'année 2005 et le lancement, en 2005 aussi, d'une enquête statistique récurrente, paraissent à cet égard très tardifs ». Les réservations locatives ne sont pas pour l'Agence un sujet d'étude récent : par exemple en 1996 une étude intitulée « Les réservations de logements 9 % insertion sociale » a été réalisée par le cabinet ACT Consultant ; en 1997, l'Institut d'Aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France a réalisé une étude sur le fonctionnement des réservations locatives. Les rapports de contrôle des collecteurs par l'ANPEEC comprennent systématiquement une partie consacrée à l'examen de la politique de réservations locatives de l'organisme contrôlé. Depuis 2003, l'Agence cherche toutefois à compléter son dispositif de suivi de cette activité. Ainsi, en 2004, deux études ont été effectuées afin de faire un point actualisé sur le fonctionnement des réservations locatives et d'évaluer auprès de l'ensemble des CIL la faisabilité d'un observatoire des réservations locatives. Compte tenu de cet état des lieux notamment quant à l'information (et sa qualité) détenue par les CIL, une enquête statistique récurrente est réalisée depuis cette année. Cet observatoire a pour objectif de collecter des informations détaillées sur les réservations locatives : description des

employeurs qui l'utilisent, des caractéristiques des ménages qui bénéficient de ces logements réservés et des ménages qui sont en attente, description des caractéristiques (physiques et financières) des logements, description des bailleurs correspondants. Il doit permettre à terme d'obtenir une vision nationale et locale du dispositif des réservations locatives quelle que soit la méthode d'attribution (par le collecteur directement ou, pour le patrimoine de l'Association Foncière Logement, par le système expert d'APALOF).

b) Les prêts à l'accession

La Cour indique que « les prêts traditionnels destinés à permettre aux personnes physiques d'accéder à la propriété ou d'améliorer leur logement ont fortement diminué » depuis 1996 passant de 1 328 M€ à 415,3 M€ en 2003. Toutefois il faut noter que le prêt traditionnel en 1996 permettait de financer non seulement l'acquisition mais également l'acquisition-amélioration voire certains travaux sans acquisition. En toute logique il faut donc ajouter au chiffre de 2003 cité par la Cour le montant décaissé des PASS-TRAVAUX, soit 686 M€. La diminution est alors moins importante. Selon les chiffres disponibles à l'ANPEEC la chronique sur 10 ans est la suivante :

**Sommes prêtées aux salariés (accession et travaux)
ensemble des fonds**

(En millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999
Prêts traditionnels	1 255	1 448	1 062	1 122	1 101
- dont fonds réglementés	1 158	1 328	962	1 016	995
- dont fonds non réglementés	97	120	100	106	106
PASS-TRAVAUX	-	-	-	-	12
TOTAL	1 255	1 448	1 062	1 122	1 113

	2000	2001	2002	2003	2004
Prêts traditionnels	1 035	856	393	410	513
- dont fonds réglementés	910	712	330	308	415
- dont fonds non réglementés	125	144	63	102	98
PASS-TRAVAUX	106	686	689	686	721
TOTAL	1 141	1 542	1 082	1 096	1 234

(Source : Rapport statistique pour les années 1995 à 2003 ; Enquête rapide pour l'année 2004, ANPEEC).

Ainsi le total des aides aux ménages est demeuré du même ordre de grandeur, mais le type d'aide a été adapté à l'évolution des besoins : depuis l'après-guerre (date de création du 1 %) le développement d'un parc immobilier récent a amené une croissance de l'accession dans l'existant et une expansion des besoins d'adaptation ou de gros entretien auxquels répond le PASS-TRAVAUX. Inversement, l'effet incitatif des prêts 1 % à l'accession a été érodé par la baisse des taux d'intérêt du marché et par la diminution du montant moyen des prêts 1 %.

Soumis, à partir de 1997, à une importante raréfaction de leurs ressources inhérente aux contributions versées au budget de l'Etat puis, depuis 2001, au respect d'une enveloppe annuelle maximale de fonds pouvant servir à délivrer des prêts accession, les associés collecteurs de l'UESL ont souvent cherché, comme le relève la Cour, à répondre au plus grand nombre de demandes des salariés en diminuant le montant moyen unitaire des prêts.

Contre cette évolution, l'UESL a, dès juillet 2000, fixé des montants minimaux unitaires pour les prêts accession selon la zone géographique où est réalisée l'opération financée.

Néanmoins, lorsqu'un contrôle constate que le montant moyen unitaire des prêts relativise excessivement leur utilité dans le financement des opérations concernées, l'Agence demande à l'organisme de rehausser ce montant moyen en soulignant que les critères nécessaires à un arbitrage entre les demandes doivent, de préférence, être concertés avec les entreprises adhérentes.

A titre d'illustration, un CIL récemment contrôlé a informé l'Agence, en réponse à la critique faite sur le montant modeste des prêts accession qu'il délivre, qu'il allait mettre en place « une enquête auprès de (ses) adhérents pour connaître leur souhait entre accorder moins de prêts mais avec des montants plus importants ou plus de prêts au niveau de celui » qu'il applique actuellement.

S'agissant des **règles de gouvernance** , l'ANPEEC se doit d'apporter les précisions suivantes :

1- Quant aux instances dirigeantes de la PEEC au niveau national :

La composition du conseil d'administration de l'Agence prend en compte les différentes entités qui interviennent dans la gestion du 1 % logement : l'Etat, bien sûr, les organismes collecteurs eux-mêmes, et les partenaires sociaux. La participation active de ces derniers (qui désignent librement leurs représentants dans les conseils de l'Agence, de l'UESL et des organismes collecteurs), à la gestion du secteur constitue, une des particularités les plus positives de cette gestion.

La préparation des rapports de contrôle est assurée par les services de l'ANPEEC, sans intervention de ses administrateurs, jusqu'au stade de la contradiction par l'organisme contrôlé. Ensuite, un administrateur qui aurait été ou serait encore dirigeant salarié ou social d'un collecteur dont le cas est analysé par l'Agence ne participe évidemment pas aux travaux correspondants de celle-ci. Cette règle s'applique notamment à l'instance de l'Agence qui est la plus directement concernée par l'activité de contrôle : le comité permanent, étant rappelé que ce comité comprend, selon l'article R. 313-35-8 DU CCH, six membres, la moitié des sièges étant réservée aux représentants de l'Etat.

Par ailleurs, le fait que le Président de l'ANPEEC soit également membre du conseil d'administration de l'UESL est insusceptible de poser problème au regard de l'activité de contrôle de l'Agence –et, notamment, de créer une confusion entre contrôleur et contrôlés puisque le contrôle de l'Union est, selon l'article L. 111-8-2 du Code des juridictions financières, assuré par la Cour des comptes, et non par l'ANPEEC.

Enfin, l'ANPEEC ne peut que réfuter l'assertion selon laquelle « l'Agence se considère comme compétente pour assurer la défense des choix et des pratiques du mouvement du 1 % ». Etablissement public soumis à la tutelle de l'Etat, l'ANPEEC n'estime pas avoir un tel comportement. C'est la loi qui lui a confié la mission de faire rapport sur l'ensemble des sommes investies au titre de la PEEC, et on ne saurait faire grief à l'Agence de présenter annuellement une synthèse de ses travaux et de l'évolution du secteur, rendue plus accessible par des graphiques et quelques photographies. Il importe aussi de souligner que l'Agence publie un autre rapport annuel, consacré à son activité de contrôle, dans lequel figurent les critiques ou observations que peut appeler l'action des collecteurs du « 1 % ».

2- Quant à l'exercice de ses missions par l'ANPEEC :

L'ANPEEC est étroitement liée à l'Etat puisque celui-ci exerce la tutelle sur l'établissement public, approuve la nomination de son président, nomme son directeur général et participe à son conseil d'administration ainsi qu'à son comité permanent (articles R 313-35-1 et suivants du CCH).

Il paraît paradoxal de juger que l'Etat s'est « dessaisi » de sa compétence au profit de l'ANPEEC alors que :

- les contrôles de l'ANPEEC, établissement public, sont réalisés pour le compte de l'Etat, et font l'objet d'un examen par le comité permanent de l'Agence, instance dans laquelle les représentants de l'Etat détiennent la moitié des sièges ;*
- les sanctions pouvant intervenir au terme de ces contrôles sont décidées par le ministre chargé du logement et, le cas échéant, le ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie ;*
- les associés collecteurs de l'UESL sont soumis aux contrôles, outre de l'ANPEEC, de la Cour des comptes, de l'Inspection Générale des Finances, des directions départementales de l'équipement, des trésoriers payeurs généraux et, pour les opérations immobilières auxquelles contribuent des financements aidés ou bonifiés par l'Etat, de la MILOS (voir notamment l'article R. 313-21 du C.C.H.). De surcroît, les CCI sont soumises au contrôle de l'Inspection Générale de l'Industrie.*

L'intervention de l'ANPEEC dans le transfert de la situation active et passive d'un CIL dont l'agrément a été retiré est prévue par l'article L. 313-15 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que, dans le cas de la liquidation administrative d'un CIL, sa situation active et passive est transférée à un autre CIL désigné par le ministre chargé du logement après avis de l'Agence, étant rappelé que la liquidation administrative suit, selon les dispositions de l'article L. 313-14, tout retrait d'agrément, lequel est, aux termes de l'article L. 313-13, proposé par l'Agence.

S'il arrive, en effet, qu'un contrôle de l'Agence conduise celle-ci à recommander à un collecteur de se rapprocher d'un autre organisme agréé, ce rapprochement n'est que conseillé et l'organisme contrôlé garde le libre choix, s'il donne suite à ce conseil, du collecteur duquel il se rapprochera.

La Cour indique que l'ANPEEC doit « en particulier mettre en œuvre rapidement un dispositif d'alerte sur la base des ratios et des indicateurs qu'elle collecte ». Depuis le début de l'année 2005, l'Agence a demandé au cabinet INEUM Consulting, en collaboration avec le cabinet DELOITTE, de l'assister dans la définition et la mise en place d'un système d'indicateurs d'alerte des organismes contrôlés. Le système devrait être opérationnel début 2006. A terme ce système sera complété par des analyses financières annuelles de chaque CIL. L'étude est en cours d'achèvement, et ces indicateurs seront prochainement opérationnels.

Sur la gestion des fonds d'intervention dont l'Agence a la charge, il convient de rappeler que cette question a déjà été tranchée :

- d'une part, lors de la création de l'Agence, pour la dévolution, en liaison notamment avec des réflexions menées par l'inspection générale des finances, des missions et des fonds qui existaient préalablement (ACCIL et AFICIL) ;*
- d'autre part, lors de la création de l'UESL, où un consensus s'est manifesté entre l'Etat et les partenaires sociaux pour maintenir à l'ANPEEC les compétences concernées.*

Outre le fonds de garantie (article L. 313-10 du C.C.H.) dont l'utilisation est cohérente avec l'activité de contrôle et ses possibles suites opérationnelles, l'ANPEEC gère les fonds du 1/9^{ème} prioritaire pour lesquels elle dispose d'équipes ayant le savoir-faire et l'expérience nécessaires à des interventions dans des domaines souvent complexes et spécifiques. Son activité s'effectue en articulation avec les services tant locaux que centraux de l'Etat, les représentants de ce dernier y étant étroitement associés notamment par leur participation au Conseil d'administration de l'Agence et à la commission des foyers créée en son sein.

Au vu des résultats positifs de cette gestion, l'Etat et les partenaires sociaux ont confié à l'Agence, par l'avenant du 11 octobre 2001 à la convention du 14 mai 1997 conclue entre l'Etat et l'UESL, une mission complémentaire d'assistance financière, sur des opérations difficiles d'un intérêt social particulier, aux associations ayant réalisé des programmes immobiliers d'insertion.

Au titre de cette nouvelle attribution, l'ANPEEC a pu, par exemple, contribuer activement au règlement de la situation financière totalement dégradée du PACT-ARIM 93, dossier d'une particulière ampleur auquel aucune solution n'avait pu être antérieurement apportée.

Ce sujet avait déjà été abordé par la Cour, dans son relevé de constatations provisoires relatif au contrôle de l'ANPEEC (1998-2000), transmis le 26 juillet 2002 à l'Agence. Celle-ci avait notamment fait valoir, dans sa réponse du 13 septembre 2002, que :

« si l'on peut comprendre que la Cour ait relevé la coexistence –au sein de l'ANPEEC- de fonctions de contrôle et de certaines activités opérationnelles, il importe de souligner :

- qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre ces deux fonctions, et que le cas de l'ANPEEC n'est pas une exception : la coexistence de fonctions de contrôle et de tâches opérationnelles existe dans de nombreuses institutions, notamment dans le domaine financier (Banque de France, Chambre syndicale des SACI, etc...) ;*
- que les deux types d'activité relèvent –au sein de l'ANPEEC- de deux services différents ayant des équipes spécifiques, et que l'activité de contrôle n'a jamais rencontré de problèmes du fait des tâches opérationnelles, et réciproquement ;*
- qu'au contraire il a été utile –pour contrôler des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants- de pouvoir constituer des équipes mixtes associant des contrôleurs et des membres du service des actions prioritaires ayant la connaissance des problèmes particuliers de ces structures spécifiques ;*
- qu'il est également utile de disposer de compétences opérationnelles (et notamment d'arguments financiers) pour pouvoir faire accepter à de telles associations certaines des conséquences à tirer d'un contrôle.*
- C'est ainsi que l'ANPEEC a contribué activement, en liaison étroite avec les services de l'Etat, à la réorganisation d'une association dont le contrôle s'était achevé en 2000 ».*

Le document définitif de la Cour (rapport particulier transmis à l'ANPEEC le 17 mars 2004) n'évoquait plus cette question.

S'agissant, ensuite, du pilotage et de la rationalisation du réseau, le rapport de la Cour appelle les remarques suivantes :

1- Quant au statut des collecteurs :

La Cour estime que « l'inadaptation du statut associatif est aujourd'hui manifeste » et que les règles comptables « ne sont plus adaptées ».

Des projets ont été élaborés fin 1998-début 1999 en vue d'une éventuelle transformation des CIL en UES selon la stipulation correspondante de la convention Etat-UESL du 3 août 1998. Les UES étant soumises aux impôts commerciaux, cette transformation ne pouvait être effectuée que dans la mesure où aurait été réglé préalablement le régime fiscal des subventions reçues au titre de la collecte, étant rappelé qu'en droit commun les subventions reçues par des sociétés constituent des produits imposables. Le problème ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes pour les CCI qui collectent la PEEC.

Les CIL doivent appliquer non la « comptabilité associative » mais des obligations comptables qui ont été définies par des décrets spécifiques (n° 90-100, 101 et 102 du 26 janvier 1990), obligations qui, adaptées aux particularités propres au 1 % logement, sont très proches de celles qui s'imposent aux sociétés commerciales. Le décret n° 90-101 du 26 janvier 1990 dispose des règles de provisionnement pour risques ou dépréciations qui s'imposent aux créances ou participations détenues par les CIL. Le décret n° 99-1032 du 3 décembre 1999 a adapté ces régies au cas particulier des nouveaux emplois, en l'occurrence des aides LOCA-PASS (dépôt de garantie et garantie de loyer), les prêts PASS-TRAVAUX générant des risques comparables à ceux des prêts réglementaires « classiques ».

Les CCI qui collectent la PEEC sont soumises à des règles comptables comparables à celles qui s'appliquent aux CIL, avec éventuellement les adaptations rendues nécessaires par le statut des chambres.

Une réflexion vient d'être engagée sur une évolution à terme des règles comptables applicables par les collecteurs et leurs filiales afin d'adapter, le cas échéant, ces règles aux nouvelles normes progressivement introduites dans la comptabilité générale par référence aux normes IFRS. C'est ainsi que le conseil d'administration de l'ANPEEC a adopté, le 7 décembre 2005, une proposition d'adaptation des décrets qui fixent les règles minimales de provisionnement des collecteurs.

2- Quant à la consolidation des comptes des collecteurs et de leurs filiales :

L'avis n° 2001-E du 4 juillet 2001 du comité d'urgence du conseil national de la comptabilité précise que, lorsqu'une entreprise non HLM contrôle ou exerce une influence notable sur des SA d'HLM, ces SA d'HLM « ne doivent pas être consolidées...car l'entreprise consolidante ne pourra jamais appréhender le patrimoine d'une SA d'HLM quand bien même elle

pourrait, dans certains cas, appréhender partiellement ou totalement les résultats », cet avis ajoutant que « cette solution est...applicable si la SA d'HLM appartient à un groupe relevant, pour la consolidation des règlements n° 99-07 ou 2000-05 du Comité de la réglementation comptable ».

Ces dispositions s'appliquent à des entreprises tenues normalement de consolider en application des articles L. 233-16 et suivants du Code de commerce. Elles s'appliquent donc a fortiori aux CIL qui, par leur statut associatif, ne sont soumis à aucune obligation de consolider.

Au-delà, envisager une consolidation des comptes des groupes constitués autour des CIL ne serait possible qu'à condition que soit étudié puis traité l'ensemble des problèmes qui s'ensuivraient, parmi lesquels : la fongibilité des trésoreries des différentes entités (article L. 511-7 du code monétaire et financier), le régime des contrats de gestion autorisés entre sociétés d'un même groupe, la possibilité pour le créancier d'une société de demander aux autres entités du groupe le paiement des créances, le régime de l'extension éventuelle des procédures de redressement ou liquidation judiciaire, les droits des salariés du groupe...

Des premiers travaux ont été réalisés à ce sujet par l'Agence, laquelle, d'une part, ne pouvait anticiper la mise en œuvre concrète des dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 sur la gouvernance des SA d'HLM (la période transitoire d'application de ces dispositions a pris fin le 2 août 2005) et, d'autre part, ne saurait mener seule une réflexion dont les thèmes et conséquences dépassent très largement, comme le démontre l'alinéa précédent, le seul secteur du 1 % logement.

Cependant, ces travaux pourront être développés en fonction, notamment, de l'intégration progressive des règles du droit européen dans le droit national, et particulièrement des normes comptables qui en résulteront. Dans ce cadre, on pourrait notamment examiner l'intérêt de travailler non sur une consolidation des comptes des groupes concernés, mais sur une combinaison de ces comptes selon les principes définis par le règlement n° 2002-12 du 12 décembre 2002 du comité de la réglementation comptable.

3- Quant à la diversification des collecteurs :

L'objet d'un CIL est de contribuer au logement des salariés. L'objet des éventuelles filiales qu'il détient sur fonds non réglementés doit être conforme à celui du CIL (titre V des clauses statutaires types annexées au décret n° 90-392 du 11 mai 1990).

Sur l'exemple du collecteur parisien cité par la Cour, la détention sur fonds non réglementés de la majorité du capital dans des sociétés d'administration de biens, de courtage en assurances et en prêts ou de conseil en financement n'appelle pas de remarque d'ordre juridique pour autant que les activités de ces sociétés soient exclusivement, ou quasi-exclusivement, consacrées à la résidence principale des salariés des entreprises adhérentes du CIL.

Par ailleurs, une filiale non réglementée du titre V peut, en dehors de la détention de titres des sociétés énumérées par l'article R. 313-33-3 du CCH, mener des activités immobilières concourant à la résidence principale de salariés sans être tenue par la notion de complémentarité de financements principaux aidés ou bonifiés définie notamment par le 2° du I de l'article R. 313-17 du CCH.

Ces précisions relativisent la position de la Cour en faveur de la suppression de la distinction entre fonds réglementés et non réglementés. Dans les faits, l'activité non réglementée d'un collecteur doit compléter l'activité qu'il peut mener sur fonds réglementés en élargissant la gamme de produits proposés et/ou des populations éligibles à ces produits. Effectuée en 1990 (décret n° 90-100 du 26 janvier 1990) sur proposition de l'ANPEEC, la séparation comptable entre les deux natures de fonds a pour objectif d'éviter que des fonds réglementés puissent contribuer au financement d'activités non réglementées.

Quant à la détention de titres de sociétés anonymes de crédit immobilier, elle est prévue par la réglementation de la PEEC (9° de l'article R. 313-31 du CCH).

4- Quant au nombre des collecteurs :

Ainsi que le relève la Cour, le nombre des CIL (110, après la récente fusion de l'APEC 1 % et de l'OCIL) a été divisé par deux entre 1987 et septembre 2005. Ce mouvement de concentration devrait se poursuivre, mais sans doute de manière ralentie. En tout état de cause, une présence proche du terrain des collecteurs apparaît nécessaire dans la suite de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et de ses conséquences sur la répartition des responsabilités dans la mise en œuvre des politiques relatives au logement locatif social.

L'affirmation selon laquelle l'existence de 110 CIL engendre des « coûts de structure excessifs » :

- repose sur le postulat qui voudrait que le coût relatif de gestion d'un collecteur soit inversement proportionnel à sa taille, ce que ne confirment pas systématiquement les contrôles réalisés par l'Agence ;*
- omet qu'un des intérêts majeurs que présente la présence locale des collecteurs découle de la capacité qu'ont ceux-ci d'adapter leurs emplois aux besoins de logement spécifiques des salariés de leurs entreprises adhérentes, ces besoins étant différents, par exemple, en zones urbaines denses et dans une ville moyenne située dans une région peu industrialisée.*

5- Quant aux coûts de gestion des collecteurs :

Atteindre, pour le ratio de coût de fonctionnement, une valeur de 1,15 % correspondait à l'objectif de convergence fixé pour 2003 par l'UESL pour l'ensemble de ses associés collecteurs. Par définition, cet objectif était une valeur moyenne dont l'atteinte supposait une diminution de plus de 26 % du ratio de fonctionnement des CIL et des CCI par rapport à 1996 (1,56 %).

Le ratio moyen de coût de fonctionnement des associés collecteurs de l'UESL a baissé régulièrement de 1996 à 2002 inclus, année où il s'est établi au niveau de 1,17 % (1,15 % pour les CIL), proche de l'objectif stipulé dans la convention Etat-UESL du 3 août 1998.

Cette diminution a été réalisée alors même que les immobilisations financières nettes figurant au dénominateur du ratio des différents collecteurs avaient connu une stagnation, voire une réduction, par suite des différents prélèvements opérés, notamment pour le budget de l'Etat (le montant cumulé des immobilisations nettes des CIL et CCI est passé de 18 289 M€ en 1997 à 18 820 M€ en 2000, en euros courants).

Si ces immobilisations ont recommencé à croître en 2001 (notamment avec la reprise des actifs des SACI), les CIL ont alors subi l'impact sur les charges salariales de l'application de la loi fixant à 35 heures la durée légale du travail (à compter du 1^{er} janvier 2000, pour les collecteurs comptant plus de 20 salariés ; du 1^{er} janvier 2002, pour ceux en comptant moins de 20).

A partir de 2001, en outre, la distribution des nouveaux emplois a commencé de se développer considérablement (en 2001 : 106 329 prêts PASS-TRAVAUX délivrés contre 18 252 en 2000 ; 363 056 aides LOCA-PASS contre 77 409 en 2000 ; 6 644 aides MOBILI-PASS, aide créée à compter du 1^{er} avril 2001), ce qui n'a pu manquer de générer des besoins propres à la gestion dans le temps de ces aides dont certaines (les garanties de loyer LOCA-PASS) ne contribuent pas à l'accroissement des immobilisations financières, et d'autres (les aides MOBILI-PASS qui sont délivrées sous forme de subvention) ont un effet déflationniste sur le montant de ces immobilisations.

La convention Etat-UESL du 3 août 1998 stipulait d'ailleurs que le ratio de convergence de 1,35 puis 1,15 % pourrait être révisé « en fonction de l'activité des associés collecteurs ». Conclue pour proroger cette convention du 3 août 1998, la convention du 11 octobre 2001 annonçait l'intervention d'une convention d'application qui devait déterminer « un objectif pour l'évolution du ratio du coût de fonctionnement des associés collecteurs et (adapter) son mode de calcul en tenant compte de leurs nouvelles missions ». Signée le 11 décembre 2001, la convention d'application a ajouté qu'un « objectif pour l'évolution du ratio du coût de fonctionnement des associés collecteurs et l'adaptation de son mode de calcul en tenant compte de leurs nouvelles missions feront l'objet d'une

convention spécifique entre l'Etat et l'UESL à signer avant le 31 décembre 2002 ». A ce jour, les modalités de calcul du ratio de coût de fonctionnement n'ont pas été adaptées.

La dispersion du niveau du ratio de gestion n'est pas, en elle-même, l'indice de l'existence de marges importantes de productivité. En effet, le niveau du ratio d'un organisme dépend notamment du montant relatif des immobilisations financières figurant au dénominateur, donc de la structure des emplois antérieurs du collecteur (les rotations des prêts à salariés sont plus rapides que celles des prêts aux bailleurs sociaux) ou de la forme des financements qu'il a délivrés (un CIL qui a longtemps octroyé des subventions pour financer les organismes d'HLM, par exemple, est ainsi objectivement pénalisé).

En fait, l'appréciation relative du coût de fonctionnement d'un collecteur ne peut être effectuée qu'après un contrôle spécifique de celui-ci, seul moyen de mettre en perspective ses emplois, son fonctionnement et la structure de l'actif de son bilan.

S'agissant, enfin, des perspectives financières des collecteurs, trois importantes remarques doivent être faites.

1- La prévision, faite par la Cour, de l'évolution des retours de prêts est exagérément pessimiste :

Certes, la croissance des emplois de la PEEC sous forme de subvention (ANRU, Association Foncière Logement, concours au logement locatif social depuis la convention d'octobre 2004) est de nature à limiter le montant des retours de prêts, surtout à terme de plusieurs années. Cependant, il semble excessif d'écrire que les retours de prêts « sont donc appelés à se tarir ».

En effet, l'essentiel du volume des nouveaux emplois (PASS-TRAVAUX, LOCA-PASS) est constitué de prêts, d'une durée plus faible que celle des produits traditionnels, tandis que ces derniers continuent d'exister (prêts accession et prêts aux personnes morales). Il subsistera donc durablement un volume significatif de retours de prêts, même si son évolution est affectée par les orientations nouvelles décidées dans les dernières années.

2- Les arbitrages et projections souhaités par la Cour sont effectués :

L'ANPEEC établit régulièrement des exercices de projection des ressources et emplois à moyen-long terme. Ces travaux sont utilisés par l'Etat et les partenaires sociaux pour apprécier les marges dont ils disposent dans leurs négociations pour la préparation des évolutions des emplois de la PEEC.

La cohérence globale des niveaux d'emplois et de ressources prévus à terme est à juger en fonction de la probabilité d'aléas inhérente à toute programmation de ce type. Compte tenu de ce facteur, une bonne utilisation des ressources implique souvent de tableer sur un niveau prévisionnel d'emplois raisonnablement supérieur. Cette donnée est, depuis longtemps, prise en compte par l'Etat et les partenaires sociaux dans leurs discussions sur les évolutions du « 1 % ». L'expérience prouve que cela n'a jamais conduit à des difficultés insurmontables. Au cas où apparaîtraient cependant les signes avant-coureurs de problèmes, il existe un assez grand nombre de paramètres de réglage sur lesquels on pourrait jouer pour dégager des solutions.

Les conclusions et recommandations de la Cour appellent, dans la mesure où elles reprennent les sujets qui précèdent, les mêmes remarques.

Un point particulier doit cependant être encore évoqué.

La Cour propose que l'UESL effectue « une évaluation approfondie de l'utilité sociale et de l'impact des emplois de la PEEC (produits traditionnels et nouveaux emplois) afin de décider en connaissance de cause, en fonction des objectifs qui auront été fixés, et des ressources disponibles, leur maintien, leur suppression ou leur réorientation ». S'il paraît évident que l'UESL doit asseoir ses décisions et ses négociations avec l'Etat sur une connaissance approfondie des impacts financiers à court ou à long terme des conventions qu'elle signe, il semble toutefois moins pertinent qu'elle soit également juge de l'utilité sociale et de l'efficacité des aides octroyées par le 1 % Logement.

Les principales exigences méthodologiques et préoccupations déontologiques qui doivent être prises en compte dans une démarche d'évaluation risquent de ne pas être respectées si l'évaluateur est aussi le décideur. Une évaluation doit donc, de préférence, être faite par un organisme indépendant du décideur, ce dernier étant commanditaire éventuel et destinataire des résultats.

L'ANPEEC s'attache à fournir à l'Etat et aux partenaires sociaux les éléments d'éclairage en amont et d'évaluation en aval qui peuvent être utiles pour leurs décisions.

Annexe
Exemples d'études effectuées ou pilotées par l'ANPEEC

Année d'engagement	Intitulé de l'étude
2005	Etude sur les ménages demandeurs d'une réservation locative
	Etude sur les ménages logés par les réservations locatives
	Caractérisation des bénéficiaires d'une aide MOBILI-PASS en 2004
	Mise en place d'un système d'indicateurs d'alerte
	Etude sur l'impact de la décentralisation pour les collecteurs
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2004
2004	Etude sur les bénéficiaires d'un prêt accession en 2003
	Etude sur les bénéficiaires d'un PASS-TRAVAUX en 2004
	Etude sur les bénéficiaires d'un LOCA-PASS en 2004
	Etude d'image du 1 % logement
	Etude sur la faisabilité d'un observatoire sur les réservations locatives
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2003
2003	Etude systémique sur les réservations locatives
	Ingénierie sociale du LOCA-PASS
	Etude sur les bénéficiaires d'une garantie de loyer LOCA-PASS
	Etude sur les bénéficiaires d'un PASS-TRAVAUX en 2002
2002	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2002
	Contrôle thématique relatif à la distribution des aides LOCA-PASS
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2001
2001	Le rôle des financements 1 % dans les opérations à usage locatif achevées par les organismes constructeurs en 2000 et 2001
	Impact socio-économique des aides LOCA-PASS (avance et garantie)
	La mise en œuvre des nouveaux emplois pendant le 1 ^{er} semestre 2001 (étude interne)
2000	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 2000
	Etude sur les conditions de mise en œuvre de la convention du 3 août 1998
	Financement du logement social par le 1 % logement : le cas de l'agglomération orléanaise (étude interne)
	Le rôle des financements 1 % dans les opérations à usage locatif achevées par les organismes constructeurs en 1998 et 1999
	Etude sur les prêts accession et travaux versés aux ménages au titre du 1 % en 1999

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION D'ÉCONOMIE SOCIALE POUR
LE LOGEMENT (UESL)**

La tonalité du rapport de la Cour peut laisser penser que les efforts accomplis pour moderniser le 1 % Logement depuis 1996 n'ont sans doute pas été suffisamment explicités et donc pas forcément compris.

On peut s'interroger en particulier sur le fondement de certains aspects du rapport, notamment :

- *l'existence d'erreurs manifestes, pourtant signalées lors de la phase contradictoire et non corrigées (les conventions ont été signées pour l'Etat non seulement par le ministère en charge du logement mais également par les autres ministères intéressés, le débat parlementaire sur l'extension du champ conventionnel de la PEEC a eu lieu et a fait l'objet de nombreux textes législatifs, des études d'évaluation sur les nouveaux produits du 1 % Logement ont été réalisées,...) ;*
- *l'interrogation sur l'adéquation des nouveaux produits alors que ceux-ci ont connu pour la plupart un réel succès se traduisant par un accroissement considérable du nombre de salariés bénéficiaires des aides du 1 % Logement, succès qu'une récente étude d'image sur le 1 % Logement a confirmé avec un taux de satisfaction extrêmement positif tant de la part des entreprises et des salariés que de celles des élus ;*
- *la sous-estimation de l'effort, sans précédent, fait par le 1 % Logement pour accompagner les politiques publiques du logement (plan de rénovation urbaine avec l'ANRU, plan de relance de l'offre locative sociale, fonds de sécurisation pour les accédants PAS, ...) ;*
- *l'insuffisante prise en compte du caractère novateur de la création de la Foncière Logement, qui favorise la mixité sociale des populations dans les différents quartiers des villes tout en s'inscrivant dans le cadre de la consolidation des régimes de retraite par répartition des salariés du secteur privé.*

Il faut rappeler qu'en 1996, le système du 1 % Logement avait au fil du temps perdu de sa légitimité, en intervenant dans un cadre réglementaire archaïque, de façon totalement atomisée, sans lisibilité ni politique d'ensemble et en étant de moins en moins adapté aux besoins réels des salariés des entreprises.

A l'époque, à la suite des prélèvements importants et successifs de l'Etat, la question s'était posée d'une suppression pure et simple du 1 % Logement. Le choix a été fait - autour d'un consensus fort entre Partenaires sociaux, patronaux et salariés - de redonner du sens et de la cohérence à cette participation.

La ligne directrice de la réforme retenue a été de passer d'une gestion purement administrative à une gestion active pilotée par les Partenaires sociaux dans le cadre d'une politique conventionnelle avec l'Etat.

La voie conventionnelle ainsi adoptée entre l'Etat et les Partenaires sociaux a permis de donner une impulsion décisive à une réforme qui n'aurait, de toute évidence, pas pu être menée de façon aussi rapide et efficace par la voie strictement réglementaire. Sans cela, ni les politiques de l'Etat (ANRU, Plan de cohésion sociale...) ni celles des Partenaires sociaux (Produits en droits ouverts, Foncière Logement...) n'auraient pu être concrètement menées.

Nier à ce point les aspects positifs de la réforme est pour nous incompréhensible.

Les principales observations formulées dans le rapport de la Cour portent d'une part sur les conditions de mise en œuvre de la réforme et l'évolution de l'organisation du réseau des CIL/CCI, et d'autre part sur les orientations et la pertinence des nouveaux emplois du 1 % Logement qui ont été développés.

Concernant les conditions de mise en œuvre de la réforme, celle-ci a été menée progressivement en bonne liaison avec les services de l'Etat. Elle a été rendue possible grâce à une implication constante et solidaire des Partenaires sociaux.

Dès l'origine, pour assurer la cohérence de la réforme et sa réussite dans le temps, le dispositif organisationnel a été conçu autour de deux axes forts :

- *au niveau national, un pilotage assuré par la mise en œuvre de structures (UESL, ANPEEC, Foncière Logement) agissant de manière coordonnée avec des administrateurs communs désignés par les Partenaires sociaux, garantissant la cohérence d'ensemble des décisions ;*
- *au niveau territorial, l'enrichissement d'un cadre réglementaire révolu par l'apport d'un dispositif conventionnel novateur permettant une adaptation continue à l'évolution des besoins des salariés des entreprises et des politiques publiques successives, tout en assurant une coordination de l'action des CIL/CCI sur le terrain et sa lisibilité au plan national.*

Dans ce schéma, les décisions ont toujours été prises au niveau des Instances prévues par la loi et la réglementation.

Sur l'organisation proprement dite du réseau des CIL/CCI, l'impulsion donnée a permis d'obtenir une nette amélioration de la productivité avec notamment :

- *une réduction du nombre de CIL/CCI de 203 à la création de l'UESL en 1997 à 129 en 2005, réduction qui s'est effectuée autour de deux axes essentiels : favoriser les services de proximité pour les entreprises et les salariés, encourager la constitution d'organismes d'une taille et d'une compétence suffisantes pour être au plan local des partenaires efficaces de la politique du logement ;*
- *une baisse des coûts de gestion des CIL/CCI, le ratio de référence mis en place par l'UESL (charges de fonctionnement/immobilisations financières nettes) ayant été diminué de 1,67 % en 1995 à 1,22 en 2004 alors que dans le même temps, et indépendamment de l'application de la loi sur la réduction du temps de travail intervenue concomitamment, les profondes mutations résultant de la nouvelle politique conventionnelle avec l'Etat ont nécessité des efforts d'adaptation des organismes et de leurs collaborateurs pour assumer de nouvelles activités.*

L'action menée pour rationaliser le réseau et améliorer les performances du dispositif va être poursuivie. Elle devra permettre de renforcer la coopération des CIL/CCI sur le terrain. Elle devra également s'inscrire dans le nouveau cadre issu de la loi de décentralisation dont tous les effets, notamment dans le secteur du logement, n'ont pas encore pu être mesurés.

Pour assurer la pertinence des nouveaux emplois du 1 % Logement et contribuer au développement de politiques communes avec l'Etat, les changements opérés se sont inscrits dans les lignes directrices suivantes :

- *répondre aux évolutions profondes des modes de vie dans notre pays, qui sont de plus en plus discontinues tant sur le plan professionnel que sur le plan personnel ;*
- *promouvoir une démarche d'accompagnement du parcours résidentiel des salariés des entreprises en passant d'une logique de distribution de produits à une logique d'offre de services en réseau.*

A titre d'illustration, la création des produits en droits ouverts a permis d'élargir les services proposés par les CIL/CCI aux entreprises et à leurs salariés et, par le biais de la mutualisation des fonds au sein de l'UESL, d'en rendre la diffusion plus homogène sur l'ensemble du territoire. Par souci d'efficacité, le parti a été pris d'une démarche pragmatique en lançant ces produits de façon expérimentale. Recadrés en tenant compte des résultats de l'expérimentation, ils ont globalement connu un développement rapide qui prouve leur bonne adéquation aux besoins. Ils font l'objet d'un suivi régulier pour être adaptés en fonction de l'évolution de ceux-ci. L'apport de ces produits en droits ouverts s'est traduit par un accroissement spectaculaire des aides aux ménages qui sont passées de 116 000 dossiers en 1998 à 683 000 en 2004.

Par ailleurs, l'implication de plus en plus conséquente du 1 % Logement dans l'élaboration et le financement de politiques communes avec l'État, que ce soit pour la rénovation urbaine ou pour la relance de la construction locative sociale, va permettre :

- *de proposer de nouveaux logements répondant mieux aux attentes des salariés des entreprises ;*
- *de requalifier des logements existants ne correspondant plus aux besoins des salariés, en redonnant de l'attractivité à des zones devenues déshéritées et pénalisées dans leur développement économique.*

Le redéploiement des emplois du 1 % Logement, qui restent largement centrés sur les aides à la construction, ne s'est donc pas fait au détriment des entreprises. La volonté des Partenaires sociaux a été en effet de mettre à disposition des salariés de celles-ci des produits et services dont ils ne bénéficiaient pas ou auxquels ils avaient de moins en moins accès.

Ils ont souhaité également répondre aux interpellations du monde d'aujourd'hui, avec notamment le chômage et la précarité. Cette réforme permet ainsi au Mouvement d'allier sa détermination à participer aux démarches d'intérêt collectif et de solidarité avec le respect de sa vocation au service des entreprises et de leurs salariés.
