



Avis du CNV sur « Le 1% logement dans le cadre de la décentralisation »

Le CNV, réuni en assemblée plénière les 24 et 25 juin 2004, à Nantes, a adopté l'avis ci-dessous qui constitue un avis d'étape. Il considère, notamment, que les questions, liées, de la contractualisation au plan local et du financement du logement social doivent être approfondies. Il suivra donc avec attention les expérimentations proposées par plusieurs villes et actualisera, à leur lumière, ses propositions.

L'implication du «1% logement» dans le renouvellement urbain et le début d'une décentralisation des politiques de logement et d'habitat

Le 1% logement en s'investissant, à partir de 1997, dans les politiques de logement social, avec la création de l'Union pour l'économie sociale (UESL)¹ a marqué le retour des partenaires sociaux aux côtés des politiques de renouvellement urbain. L'implication financière récente du 1% logement, dans l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) - implication égale à celle de l'Etat - consacre ce renouveau. Le monde des entreprises, resté jusque là à l'écart des politiques en faveur des villes les plus en difficultés, s'associe désormais pleinement à l'action de l'Etat.

Cette évolution positive, saluée par tous, est par ailleurs concomitante au début d'une décentralisation de la politique de logement et de l'habitat². Il apparaît dès lors évident que cette décentralisation va obliger le 1% logement à des ajustements ou des changements d'organisation et de mode de fonctionnement. Cette problématique de décentralisation se pose à lui au delà des seules «ZUS» dans lesquelles intervient l'Agence nationale de rénovation urbaine.

Un débat récent autour des engagements du 1% logement dans le cadre de la politique de la ville s'est engagé au Conseil national des villes

Un débat s'est donc engagé au CNV, notamment avec les élus et les représentants du 1% logement, pour examiner les fondements de cet engagement du 1% logement – engagement pris alors dans un contexte ministériel compliqué où la politique de la ville et la politique du logement étaient séparées³.

¹ Cette création consacrait une prise de contrôle par les partenaires sociaux et les conventions signées avec l'Etat.

² Avis du CNV sur le projet de loi sur les responsabilités locales et les enjeux de la décentralisation du renouvellement urbain.

³ Or, pour le CNV, comme pour les autres partenaires, il ne peut y avoir de politique de la ville sans politique du logement. Depuis, la formation du nouveau gouvernement a réuni ces deux domaines.

Le CNV a constaté d'emblée :

- que le rôle du 1% était méconnu et qu'il n'était pas rare que les collectivités n'aient aucun rapport avec les organismes collecteurs. Les relations entre collectivités territoriales et partenaires sociaux ont été quasi inexistantes du fait même de l'organisation du 1% avant 1997 ;
- que ce débat embryonnaire s'engageait dans un contexte de fortes divergences entre les différents protagonistes : certains élus souhaitant territorialiser la ressource dans le cadre de la décentralisation ; les partenaires sociaux considérant à l'inverse qu'il était vital de préserver l'autonomie du 1% logement, tout en reconnaissant la nécessité d'un processus de révision de son rôle et de ses engagements⁴.

L'existence d'une volonté forte du côté des partenaires sociaux et du côté des élus pour ouvrir des pistes nouvelles de travail, d'association et d'expérimentations

Cette volonté de discussion était forte des deux côtés et chacun ayant des intérêts pour le faire.

- Les partenaires du 1% logement, ayant redéfini la palette de ses services et réfléchissant à une meilleure adéquation de leur action et services aux politiques locales, souhaitent travailler de façon nouvelle avec les maires qui se veulent bâtisseurs et apporter une réponse « logement » aux salariés. En effet, les problèmes de logement ne concernent pas seulement les plus démunis, mais aussi les classes moyennes, qui ne trouvent ni locations, ni achats accessibles et sont contraintes de se loger « hors des villes », avec allongement des temps de transports et les aléas sociaux et éducatifs que ce temps prolongé « hors domicile » entraîne (déficit éducatif, coût de garde des enfants, etc...).
- Les élus voulant mieux comprendre le rôle du 1% pour l'inscrire dans la politique locale de l'habitat (PLH) et faire en sorte qu'un partenariat global et réel puisse s'établir.
- Les deux étant intéressés, au delà de la gestion du 1%, à la nécessité de mettre les différents acteurs autour de la table pour introduire davantage de dialogue et de démocratie locale autour des politiques du logement et de l'habitat, de leurs buts.

C'est donc dans cette perspective générale que ce projet d'avis s'inscrit : le CNV souhaitant faire connaître le 1% logement, s'interroger sur son rôle et sur les enjeux futurs des politiques urbaines en vue de présenter les bases d'une nouvelle coopération.

La méthode :

Une première séance de l'atelier « renouvellement urbain » a permis l'examen et le débat d'une note de cadrage « Le 1% et le territoire dans le cadre de la décentralisation » préparée par les représentants d'organisations syndicales et le concours de plusieurs membres de l'atelier⁵. Cette note a permis de rappeler les missions du 1% et ses évolutions - et d'aborder les questions qui pourraient faire l'objet de réorientations ou d'une modernisation.

⁴ Mais en rappelant que le 1% n'est pas argent public, mais une contribution assise exclusivement sur les salaires bruts déclarés par les entreprises du privé non agricole de plus de 10 salariés.

⁵ Co-rédigée par Messieurs Christian Chevé (CGT), Michel Caron (CFDT), Dominique Figeat, Dominique Giry, membres de l'atelier.

Une seconde séance a permis d'amender cette note, d'approfondir les termes du débats comme les enjeux et d'entendre l'intervention d'un représentant national du MEDEF et de l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Le présent projet d'avis s'appuie donc sur ces contributions écrites et sur les débats⁶.

Première partie :

Rappel : qu'est-ce que le 1% logement ?

Le 1% logement est la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Cette contribution est collectée par les Comités interprofessionnels du logement (CIL) au nombre de 113 et par 25 chambres de commerce et d'industrie - sous l'égide de l'Union d'économie sociale (UESL) qui fédère l'ensemble du dispositif.

A l'origine les entreprises devaient consacrer 1% de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Après des baisses successives, ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45 %. Le taux de contribution des entreprises n'a cependant pas été allégé pour autant puisqu'il représente aujourd'hui 0,95% de la masse salariale. La différence - soit 0,50 % est versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance l'allocation de logement social (ALS).

En 2002, la PEEC s'est élevée à 1, 2 milliards d'euros – le total des ressources du 1% logement (y compris les retours de fonds sur prêts consentis) a représenté 2,96 milliards d'euros.

Depuis sa création en 1953, le 1% a été utilisé pour financer la construction ou la réhabilitation de logements sociaux et pour accorder des prêts à faibles taux aux salariés assujettis à la PEEC pour l'acquisition et l'amélioration du logement. A partir de 1975, le 1% a également été utilisé pour financer le logement des travailleurs immigrés (notamment les foyers) ainsi que les actions en faveur des populations les plus en difficultés.

Une des évolutions principales, au delà des ré-orientations en terme de priorité, a été la mise en place de « droits ouverts » accessibles directement par les salariés sans passer par l'autorisation de leurs employeurs.

Au total 600.000 ménages ont bénéficié chaque année des services du 1%.

Cette offre est structurée autour de quatre axes :

- l'accès au logement en location (835 000 réservations locatives, 400 000 bénéficiaires des mesures « Loca-Pass », chaque année) ;
- le financement des travaux et de l'accession à la propriété (100.000 « Pass-travaux » + 45 0000 prêts) ;
- l'aide à la mobilité professionnelle : 30 000 « Mobili-pass » pour le changement de résidence ;
- l'assistance aux salariés en difficulté : 10% des fonds des CIL sont consacrés aux salariés en difficulté.

⁶ Ils ont fait l'objet de deux compte-rendus « Le 1% et la décentralisation » (1) (2), en date du 28 janvier 2004 et du 24 février 2004.

Le 1% logement a également conforté son rôle de financeur de la construction et de la réhabilitation de logements sociaux. Les partenaires sociaux ont retenu le locatif social comme orientation prioritaire du 1% logement et plus de 650 M€ de financement ont été apportés en 2003 aux constructeurs de logements sociaux, dont 150 M€ sous forme de prêts spécifiques dans le cadre du plan de relance. En outre, le 1% logement s'est doté de nouveaux moyens d'intervention avec la création en 2002, de l'Association Foncière Logement pour la production de logements locatifs destinés aux salariés d'entreprise (avec un objectif à terme de 2Md€ d'investissement et 15.000 logements produits par an).

Le 1% logement intervient de façon renforcée dans le cadre de la rénovation urbaine.

L'engagement dans le Renouvellement Urbain est une nouvelle étape. La moitié des ressources de l'ANRU provient de la contribution du 1%, qui en retour reçoit des droits à construire devant permettre à l'Association Foncière Logement de produire du logement libre dans les périmètres ZUS.

Les conventions signées le 11 octobre et le 11 décembre 2001 entre l'Etat et l'UESL, ont positionné fortement le 1% logement en financeur de la rénovation urbaine et ont confié à l'Association Foncière Logement une mission claire pour développer une offre de logements diversifiée dans les quartiers de renouvellement urbain. La loi Borloo, portant notamment sur la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, consacre cette participation du 1% Logement à la rénovation urbaine, à hauteur de 550 M€ par an.

Le 1% logement est impliqué dans la gouvernance des ESH. La loi Borloo prévoit également de nouvelles modalités de gouvernance des Entreprises sociales pour l'habitat (ESH). Son application va positionner les CIL comme actionnaires de référence dans de nombreuses ESH et va permettre ainsi de renforcer l'engagement du 1% Logement dans la production et la gestion du logement social. De même, le 1% Logement et la fédération des offices HLM ont récemment signé une convention nationale portant sur la mise en cohérence de leurs interventions.

Deuxième partie :

Les propositions du CNV

Une gestion contractualisée doit permettre de fonder de nouvelles relations entre le 1% Logement et les autres acteurs locaux du logement

Les évolutions du 1% logement ces dernières années ont clairement repositionné le 1% logement en phase avec les priorités actuelles de la politique de l'habitat. L'enjeu réside à présent dans sa capacité à élaborer des cadres d'intervention contractualisés au niveau territorial. Cette gestion « contractualisée » et territoriale (et donc en prise avec les politiques locales de l'habitat) doit appuyer le 1% Logement dans sa mission au service du logement des salariés, et doit permettre d'enrichir et de renouveler les modes d'intervention.

L'engagement d'une telle dynamique de contractualisation territoriale est l'occasion pour les élus :

- d'associer sur une base économique et sociale élargie les partenaires locaux intéressés à la réussite d'une politique dynamique de la construction ;
- de mettre en place des dispositifs partenariaux originaux au niveau territorial rassemblant collectivités locales, Etat, partenaires sociaux rassemblés dans le 1%, organismes bailleurs du

logement social, SEM, associations de locataires et autres associations compétentes, pour décliner de manière cohérente les objectifs nationaux (eux-mêmes contractualisés avec l'Etat) et éviter certains risques de dérives locales.

L'engagement d'une telle dynamique de contractualisation territoriale est l'occasion pour les opérateurs du logement social de s'associer, dans le cadre de la politique locale de peuplement, pour maintenir la qualité et la mixité dans leur propre parc, avec le souci légitime que les salariés aient leur place dans l'ensemble du parc social aux côtés des autres catégories.

L'engagement d'une telle dynamique de contractualisation territoriale est l'occasion pour le 1% de :

- conforter son efficacité future – les objectifs du 1% Logement doivent pouvoir s'articuler efficacement avec les politiques décentralisées (ou déconcentrées) de l'habitat pour affirmer sa capacité à répondre aux besoins économiques et sociaux prioritaires ;
- se faire reconnaître en tant qu'acteur des politiques locales de l'habitat. A cette fin le 1% Logement est en mesure d'apporter un concours actif des partenaires sociaux aux politiques locales de l'habitat, seule vraie alternative au système de fiscalisation locale (sur le mode du «versement transport») qui pourrait être proposé par certains en réponse aux incertitudes financières pesant sur le processus de décentralisation.

Dans cette perspective, il paraît notamment nécessaire :

- de renforcer la représentation des partenaires du 1% Logement au niveau local, afin de créer les conditions d'un dialogue efficace avec les collectivités territoriales ;
- de garantir la capacité du 1% logement à orienter ses ressources et ses interventions en fonction des priorités et spécificités locales, tout en l'inscrivant dans le cadre d'une mutualisation équitable sur tout le territoire ;
- de renforcer la connaissance du 1% logement et des CIL par les acteurs locaux ; le 1% logement en général et, localement les CIL, continuent de souffrir d'un déficit de reconnaissance et leur contribution au développement des territoires reste sous-estimée.

Enfin, au delà du rôle assuré par le CNV et dans le prolongement de son avis, des démarches expérimentales préparatoires à de possibles contractualisations territoriales entre les partenaires sociaux et les collectivités territoriales autour des politiques de l'habitat pourraient être lancées à l'échelle de plusieurs agglomérations ou communautés urbaines qui ont manifesté leur intérêt : Epinal, Vandœuvre, Perpignan, Saumur. Ces démarches expérimentales associeraient les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les CIL concernés, les bailleurs sociaux, les associations spécialisées et autres acteurs locaux de l'habitat réunis dans le cadre de comités de pilotages locaux. Ces démarches seraient suivies par un comité de coordination national qui pourrait être constitué à cet effet selon des modalités restant à déterminer.

Deux enjeux politiques principaux méritent d'être au centre de cette contractualisation nouvelle

Le premier enjeu est la transformation de l'organisation centralisée du 1% pour mieux appuyer les politiques locales

Il semble pour l'instant, y avoir une contradiction entre le mouvement souhaitable en faveur d'une plus grande décentralisation des politiques du logement et la réponse centralisée des organisations du 1 %.

Les fonds de la collecte auprès des entreprises et les fonds des retours sur prêts sont partiellement centralisés à L'UESL. Un tiers environ reste à disposition des CIL mais l'UESL peut donner des orientations nationales obligatoires aux CIL⁷.

L'association La Foncière Logement, outil créé en mars 2002 pour accompagner la participation du 1% dans la politique de la ville, est aujourd'hui un outil centralisé. Ses statuts prévoient cependant la mise en place de relais territoriaux. Se pose cependant la question du comment inscrire son action et son organisation en cohérence avec les enjeux territoriaux, les partenariats locaux, qu'il s'agisse des choix d'investissements et de gestion, de politiques d'attributions et de loyers notamment.

Cette position « centralisatrice » initiée à partir de 1998, a été liée à la volonté de ne pas laisser le 1% logement disparaître corps et biens.

Il y a eu de la part des partenaires sociaux au niveau national un mouvement de reprise en main – si il n'avait pas eu lieu, le 1% serait probablement mort aujourd'hui.

Le 1% est dans une logique de sortie de centralisation et de recherche d'une organisation nouvelle qui lui permette de se situer dans le cadre de la décentralisation. Il est donc important de définir le 1% dans sa spécificité et le conduire à se situer dans les dispositifs locaux.

Cette organisation suscite des interrogations de la part des représentants des locataires, et des associations d'habitants sur la place qui leur sera réservée.

Imaginons, en tous les cas, que cette démarche organisationnelle suscitera de l'émulation, de la territorialisation et des dynamiques de productions nouvelles.

Il existe aujourd'hui une dynamique de relations et de production au niveau local notamment par l'implication des EPCI et par la définition de programmes locaux de l'habitat. L'association des partenaires sociaux aux politiques de l'habitat doit se mettre en place. Le 1% dans ses premières réflexions sur les politiques territoriales est dans une logique d'accompagnement des projets locaux.

Faut-il imaginer un système conventionnel 1% avec les EPCI qui seront délégataires du logement dans le cadre du projet de loi sur les responsabilités locales ? Le 1% affecte, chaque année, 690 millions d'euros (qui ne sont d'ailleurs pas entièrement consommés) aux HLM et cela suppose d'identifier les critères d'accès, les contreparties etc... Il faut aujourd'hui ré-envisager les coopérations et leurs agencements.

⁷ Art L 313-19 du CCH voté dans le cadre de la loi Borloo

Le deuxième enjeu est lié à la destination des investissements du 1% logement et à leur contribution à la « mixité urbaine » et sociale

L'implication du 1% est jugée bénéfique ; des changements importants ont eu lieu et il faut en tirer des conséquences :

- le 1% devient - dans le cadre du renouvellement urbain - un financeur aussi important que l'Etat ;
- il existait entre les partenaires sociaux et l'Etat un déficit de mises en commun des objectifs de certaines politiques de logement (alors qu'il était souhaitable de prendre des décisions conjointes...) ; ce fossé a été réduit ;
- le 1% jusqu'à présent, menait certaines politiques au plan national et laissait les Cils agir seuls. Il faut aujourd'hui imaginer une coordination nationale de l'action des Cils et envisager la création de structures locales pour décider des stratégies d'investissements sur le territoire.

Ces changements et cette « redistribution des cartes » ont immédiatement suscité un débat mettant en cause les dispositifs qui existent. Le CNV a souhaité que ce débat ait lieu.

La position de l'Union sociale pour l'habitat :

l'USH rejette toute spécialisation du parc social et demande que soit bien précisé qu'il ne peut y avoir de filières d'acteurs spécialisés, mais que les partenaires sociaux veilleront légitimement à ce que les salariés aient toute leur place dans l'ensemble du parc social aux côtés des autres catégories.

La position des représentants du 1% logement :

les partenaires sociaux - tout en reconnaissant la nécessité que le logement des plus démunis soit traité - ne souhaitent pas voir le 1% détourné de son objectif qui est de répondre aux besoins de logement des salariés des entreprises assujetties. Ils rappellent que le 1% sert pour partie à la production globale des HLM, à la construction de foyers pour les immigrés ou de centre sociaux. Ils rappellent que 10 % de son budget est consacré aux salariés en difficulté. A cela s'ajoute désormais l'implication financière du 1% logement dans l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) qui sert des objectifs nationaux. Parmi les 80 000 logements nouveaux qui devraient être construits dans les quartiers en rénovation urbaine, 5000 seront des logements gérés par l'Association La Foncière, qui les affectera directement aux salariés, sans intermédiaire, et dans le cadre de l'ouverture des droits au 1%.

Les partenaires sociaux en s'investissant dans les quartiers souhaitent permettre à des salariés d'y être logés dans de bonnes conditions et introduire de la diversité urbaine et sociale en construisant des logements locatifs libres destinés aux salariés.

Autant les partenaires sociaux estiment la négociation ouverte, sur la destination des investissements de l'ANRU et en faveur de la construction du logement social, autant ils n'entendent pas voir la ressource 1% affectée à d'autres destinataires que les salariés.

Cette participation « spécialisée » du 1% logement destinée aux salariés renvoie à l'obligation d'une réflexion sur les filières de production du logement social et sur leurs clientèles afin que la concurrence des ménages salariés ne joue pas contre le logement des ménages défavorisés.

Elle renvoie aussi à la définition même de salariés. La réalité de la production et de l'emploi des années 50, n'est plus la même. Le 1 % se doit d'avoir une conception large de la notion de salariés : dans un contexte où la précarité se généralise, les chômeurs, les retraités, les actifs provisoirement inactifs doivent être pris en compte selon des modalités à approfondir.

Conclusions : Au delà de la contribution du 1% logement qui ne règle pas la question de la mixité urbaine et sociale, il faut ouvrir un « débat de fond » sur la vocation du logement locatif social, son financement et sur le logement des plus démunis

Le 1% logement fournit des aides à la production de logements sociaux, en échange de droits de réservation et les partenaires sociaux souhaiteraient également que les salariés aient plus largement accès au logement social...

Le 1% apporte une importante contribution financière en faveur de la rénovation urbaine en échange de droits de construction nouvelle. Par ces biais, il souhaiterait « ré-ouvrir » l'accès aux quartiers en rénovation urbaine aux classes moyennes. Toutefois, il pousse (en accord avec l'Etat) ce mouvement dans un contexte négatif où les classes moyennes quittent le parc social locatif⁸ et où les très très démunis n'ont plus d'accès, ni au logement social, ni à l'hébergement d'urgence. Et, en effet, la question se révèle clairement au travers de ces réflexions et travaux sur le rôle du 1 % logement dans le cadre de la décentralisation : qui va loger les personnes en grande précarité qui ne sont pas prises en charge par les dispositifs sociaux ?

La mixité urbaine et sa réalisation incombe à l'Etat avec, notamment, comme partenaire actif le 1% logement. De ce point de vue, les partenaires sociaux estiment que le débat sur la mixité urbaine et surtout sur les raisons et les pratiques (institutionnelles et collectives) qui génèrent la ségrégation urbaine doit être « sérieusement » posé et les solutions pour l'enrayer, trouvées.

La réalité montre que les conditions de cette mixité ne sont pas réunies et qu'au contraire la ségrégation urbaine et sociale progresse. Les efforts du 1% logement ne suffiront pas.

Le CNV estime, donc, qu'il est difficile d'aborder la question du 1% dans le cadre de la décentralisation et sa contribution à la mixité, sans aborder la question de la vocation du logement social aujourd'hui, de son financement, du logement des plus démunis. Ceci nécessite d'approfondir la question de l'organisation du partenariat et de la contractualisation au plan local.

Il espère que les Assises nationales du logement qui se dérouleront le 1^{er} juillet 2004, permettront, sous réserve que tous les acteurs soient invités à leur juste place, de construire une politique d'habitat et de logement, nationale et décentralisée, à la hauteur des attentes et des enjeux.

Nantes, le 25 juin 2004

⁸ 58, 2% des titulaires d'un bail HLM ont un emploi.



Atelier renouvellement urbain Séances des 28 janvier et 24 Février 2004

Liste des participants

Les membres du CNV

M. Jean-Paul ALDUY, sénateur, maire de Perpignan

M. Vincent BOUZNAD, chargé des politiques territoriales à la direction de la SNCF

M. Maurice CHARRIER, maire de Vaulx-en-Velin

M. Michel CARON, représentant la confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Christian CHEVÉ, représentant la confédération générale du travail (CGT)

M. Dominique FIGEAT, représentant la caisse des dépôts et consignations (CDC)

M. Claude FOURCADE, représentant l'inter-réseaux DSU

M. Dominique GIRY, directeur général de « Espacité »

Mme Annie GUILLEMOT, maire de Bron

M. Michel HEINRICH, député, maire d'Épinal

Mme Jocelyne HERBINSKI, représentant la confédération nationale du logement - Savoie (CNL)

M. Jean de MATHAN, représentant la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

M. Claude MARIUS, représentant l'union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

M. Paul-Louis MARTY, représentant l'union sociale pour l'habitat (USH)

Mme Françoise NICOLAS, maire de Vandœuvre-lès-Nancy

M. Louis NICOLAS, représentant la Chambre régionale des Métiers d'IDF

M. Eric PLIEZ, représentant la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

M. François PUPPONI, maire de Sarcelles

M. Maurice TARDIVENT, représentant le mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Les invités du CNV

Mme. Catherine CLANCY, chargée de mission auprès du maire de Vaulx-en-Velin

M. Bernard COLOOS représentant du MEDEF à l'UESL, chargé des études internationales à la fédération technique du bâtiment

Mme. Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat à l'union sociale pour l'habitat

M. Pierre QUERCY, rapporteur général du conseil national de l'habitat (MELT)

M. Mathias LEVY-NOGUERES, secrétaire général des CIL «A l'Est de Paris»

M. Christophe MARTIN, directeur de l'ADIL du Val-de-Marne

Et

Mme. Claudine BANSEPT, chargée de mission CNV, animatrice de l'atelier et rapporteur