

## **Les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction**

---

### **PRESENTATION**

---

*Prélèvement obligatoire dégageant des ressources annuelles d'environ 4 Md€, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est susceptible de constituer un levier puissant pour la politique du logement. Ceci n'a pas échappé aux pouvoirs publics, qui depuis l'origine, ont orienté, par voie conventionnelle, une partie de l'emploi des ressources vers des domaines considérés comme prioritaires. Pour s'en tenir à une période récente, on peut citer la participation aux programmes de rénovation urbaine et le financement intégral des opérations menées par l'Association foncière logement.*

*Dans son rapport public 2006, la Cour mettait en évidence les défauts du système : coût élevé d'une gestion dispersée entre des collecteurs trop nombreux, risque de confusion de missions et de conflits d'intérêt tenant à la composition des instances dirigeantes, contrôles lacunaires, absence de débat au Parlement sur l'utilisation des crédits affectés à la politique du logement et absence d'évaluation de l'utilité des emplois des fonds de la PEEC.*

*Les critiques de la Cour, assorties de recommandations, ont entraîné chez les acteurs concernés des réactions au mieux réservées et parfois même hostiles. Il a fallu attendre le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 avril 2008 et la déclaration du Président de la République qui l'a accompagné, annonçant une réforme en profondeur de la PEEC s'inspirant des recommandations de la Cour, pour que la situation évolue.*

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion comporte un certain nombre de mesures tendant à réformer en profondeur la gouvernance du 1% et les modalités de l'utilisation des*

*ressources. La loi contribuera sans doute à une meilleure efficacité du système dans son ensemble.*<sup>194</sup>

*La Cour a souhaité procéder à un nouveau contrôle de l'UESL et de l'ANPEEC qu'elle a élargi à la Foncière logement et à un certain nombre de comités interprofessionnels du logement (CIL). Elle a constaté que la plupart des dysfonctionnements constatés en 2006 dans la gouvernance de la PEEC avaient perduré, et elle souhaite à nouveau insister sur la nécessité d'une réforme en profondeur qui concerne l'ensemble du réseau des collecteurs. Par ailleurs, même si les conditions d'utilisation des ressources se trouvent clarifiées, il importe que cette utilisation donne lieu à un débat devant le Parlement, éclairé par des projections financières fiables. La cohérence du système avec la politique du logement et sa soutenabilité doivent être des préoccupations constantes.*

Créée par la loi du 11 juillet 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est une contribution obligatoire pour les entreprises privées non agricoles et les établissements publics à caractère industriel et commercial de vingt salariés et plus (plus de dix jusqu'en 2006<sup>195</sup>). Le taux de participation, fixé par la loi, s'applique à la masse salariale de l'année précédente. De 1 % à l'origine, le taux a progressivement diminué et est fixé à 0,45 % depuis 1992<sup>196</sup>.

Les ressources annuelles sont principalement constituées de la collecte versée par plus de 210 000 entreprises qui emploient treize millions de salariés, et par les retours des prêts octroyés.

La contribution est collectée par des comités interprofessionnels du logement (CIL), associations agréées, ou des sections « PEEC » des chambres de commerce et d'industrie. Le nombre de collecteurs est passé de 203 en 1998 à 116 en 2007. Ils sont à la tête de filiales et de sociétés sœurs, présents dans l'actionnariat de référence de 116 sociétés anonymes d'HLM représentant un patrimoine de 900 000 logements.

Les fonds dits réglementés proviennent de la participation obligatoire à l'effort de construction. Ils s'élèvent en 2006 à 3,7 Md€ dont 1,4 milliard de collecte et 2,3 milliards de remboursements de prêts.

194) Pour une analyse détaillée des dispositions de cette loi, se reporter au tome 2, « suivi des interventions de la Cour », p...

195) L'ordonnance du 2 août 2005 a relevé, à compter du 1er janvier 2006, le seuil d'assujettissement des entreprises de dix à vingt salariés. L'Etat verse en contrepartie une compensation financière d'un montant équivalent, soit 130 M€. Un régime spécifique et autonome est applicable depuis 2007 aux entreprises agricoles de plus de cinquante salariés.

196) Les entreprises versent par ailleurs 0,50 % de leur masse salariale au Fonds National d'Aide au Logement (FNAL) qui finance diverses allocations logement.

Les emplois de ces fonds ont évolué depuis l'origine : initialement destinée aux prêts aux salariés des entreprises cotisantes et aux organismes constructeurs, la gamme de produits s'est depuis 1998 diversifiée aux produits dits « à droits ouverts » qui bénéficient à toute personne, salariée ou non de l'entreprise, employée ou au chômage. Les fonds sont également mis à contribution par les plans de cohésion sociale et de rénovation urbaine et par les régimes complémentaires de retraite.

De façon distincte, les collecteurs gèrent des fonds dits non réglementés, principalement constitués par les intérêts des prêts accordés et par les prélèvements dits autorisés, qui permettent de couvrir leurs frais de gestion, d'accorder des prêts complémentaires aux salariés pour leur habitation principale, de provisionner les pertes sur prêts et de participer au financement des filiales dites du titre V<sup>197</sup>.

## **I - Une gouvernance à revoir, tant au niveau central que local**

### **A - Une gestion centrale confuse et périlleuse**

Le réseau des collecteurs du 1 % logement a été encadré par deux structures aux missions différentes mais dont, dans la réalité, les rôles se confondent largement. Depuis sa création par la loi n°96-1237 du 30 décembre 1996, l'UESL, société anonyme coopérative<sup>198</sup>, qui représente les intérêts des collecteurs, les comités interprofessionnels du logement (CIL) auxquels s'ajoutent les sections PEEC des chambres de commerce et d'industrie, conclut avec l'Etat des conventions définissant des politiques nationales d'emploi des fonds, en assure le financement et élabore des recommandations aux collecteurs. Son conseil d'administration comprend cinq représentants des collecteurs, cinq représentants des organisations d'employeurs, cinq représentants des organisations de salariés et deux commissaires du gouvernement.

---

197) Sociétés commerciales dont les dispositions statutaires et les modalités particulières de contrôle et de financement respectent les règles fixées par les statuts des CIL, notamment les clauses statutaires types.

198) Dont une loi a confié le contrôle à la Cour des comptes (article L. 111-8-2 du CJF)

L'ANPEEC, établissement public de l'Etat, est chargé d'une mission d'élaboration des règles régissant l'activité des collecteurs et de contrôle de leur gestion<sup>199</sup>.

### **1 - Une gestion mise en danger par les conflits d'intérêt et par le défaut de contrôle**

#### *a) Des dysfonctionnements qui perdurent*

Plus de la moitié des membres des conseils d'administration de l'ANPEEC et de l'UESL sont à la fois titulaires et/ou suppléants dans les deux entités. L'exercice par les mêmes personnes de mandats au sein de l'UESL, « tête de réseau des collecteurs » et de l'ANPEEC, organisme de contrôle, est par définition, source de conflits d'intérêt. Elle s'accompagne aussi d'une confusion croissante des fonctions qui nuit gravement à la cohérence du pilotage d'ensemble.

Si l'UESL délibère et diffuse aux collecteurs des « recommandations » sur les volets d'application des conventions, l'ANPEEC élabore des « règles régissant les conditions d'activité des collecteurs ». L'une et l'autre conduisent des études en parallèle sur la PEEC.

Au cours de la période récente, deux exemples illustrent ces problèmes de gouvernance.

#### *b) La confusion des responsabilités entre la Foncière Logement, ses contrôleurs et ses clients*

La Foncière Logement, association de la loi de 1901, a été créée par la loi de finances pour 2002. Ses statuts ont été approuvés par décret et ses modalités d'action précisées par une convention du 11 décembre 2001 entre l'Etat et les partenaires sociaux. Ces textes prévoient un contrôle des tutelles ainsi que celui de l'ANPEEC. La Cour a noté que cinq membres du conseil d'administration de la Foncière Logement sont également membres de celui de l'ANPEEC<sup>200</sup>. Les représentants de la fédération du bâtiment, qui regroupe des secteurs économiques dont la Foncière Logement est un donneur d'ordre important, y détiennent des postes de responsabilité.

---

199) Loi n°87-1128 du 31 décembre 1987. L'ANPEEC gère également des fonds (rénovation des foyers de travailleurs migrants, interventions Outre-mer et financements d'associations d'insertion).

200) Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion y remédie.

Si l'ANPEEC est en charge du contrôle de la Foncière Logement, elle ne l'a jamais contrôlée. Les ministères de tutelle peuvent demander à l'ANPEEC, à l'inspection générale des finances et à la mission interministérielle du logement social (MILOS) de conduire des contrôles, mais cela n'a été fait que de manière marginale pour cette dernière avec le contrôle de deux programmes.

*c) La création contestable de deux associations par l'UESL*

La loi du 18 janvier 2005 relative au plan de cohésion sociale a légalisé une disposition de la convention entre l'Etat et l'UESL du 27 octobre 2004 qui prévoit que le prélèvement annuel d'une fraction des sommes perçues par l'UESL pour son fonctionnement peut être reversé « aux partenaires sociaux en défraiement forfaitaire des charges que représente leur participation à l'ensemble des travaux et activités de l'union et de ses associés collecteurs », dans la limite d'un plafond fixé par arrêté ministériel.

Cette participation s'est élevée à 4,8 M€ en 2007 mais a été portée à près de 8 M€ en 2008, dont 3 M€ versés à deux associations, l'association entreprise et logement (AEL)<sup>201</sup> et l'association pour la promotion et l'étude du logement des salariés (APELS)<sup>202</sup>, qui n'ont pas la qualité d'organisation professionnelle. L'examen des conditions de création et de financement de ces deux associations révèle une série de contournements de la loi : l'UESL ne peut, en effet, ni créer des entités qui constitueraient des démembrements de son activité ni affecter des ressources en dehors des emplois prévus par la loi.

Or, en réponse à une demande de l'UESL du 12 avril 2007 lui demandant l'autorisation d'affecter chaque année un millième des fonds collectés du 1% au financement de nouvelles associations patronales et syndicales pour mobiliser le monde de l'entreprise dans le secteur du logement, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,

---

201) L'Association Entreprise Logement (AEL), composée de représentants du MEDEF, a pour objet d'« organiser l'expression du monde des entreprises dans le domaine du logement en général et de la PEEC en particulier ; mener toutes les actions de promotion et les travaux de prospective, d'étude, de défense dans le secteur du logement social ; œuvrer, seule ou en relation avec des tiers, à l'amélioration de l'offre de logement aux salariés des entreprises ».

202) L'Association pour la Promotion et l'Etude du Logement des Salariés (APELS) comprend cinq représentants des confédérations représentatives des syndicats de salariés. Elle se consacre « à tous types de travaux d'études et de prospective et à toutes actions de promotion dans le domaine du logement des salariés ».

écrivait le 11 mai 2007 qu'il majorait de 3 M€<sup>203</sup> les frais de fonctionnement de l'UESL pour financer des « structures dédiées à des travaux d'études et de prospective et à des actions de promotion dans le domaine du logement, et expressément désignées par les partenaires sociaux ». Le 30 mai 2007, le conseil d'administration de l'UESL prenait connaissance d'un « consensus » du comité paritaire des emplois réuni le même jour, sur une répartition de la majoration à hauteur de 2 M€ pour les organisations patronales et de 1 M€ pour les organisations de salariés. Le conseil d'administration décidait de convoquer une assemblée générale pour « fixer pour 2007 le plafond de défraiement des organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés associées de l'Union, réservé à des structures dédiées désignées par ces organisations ».

Les assemblées générales constitutives des deux associations ont eu lieu respectivement les 26 juin et 3 octobre 2007. Or ces associations ont un objet social qui recoupe celui de l'UESL, celui des associations départementales d'information sur le logement (ADIL), avec lesquelles l'UESL contribue d'ailleurs par convention à l'information sur le logement, ainsi que celui de l'ANPEEC, voire de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). Le financement des organisations interprofessionnelles par l'UESL, qu'il soit direct ou réalisé par l'intermédiaire de ces associations, représente désormais plus de la moitié de ses frais de fonctionnement, soit en 2008, 8 M€ sur 15 M€. Enfin, deux administrateurs d'AEL et quatre administrateurs d'APELS sont également administrateurs de l'UESL. La préparation de la décision de financement de ces associations et la délibération ont été prises en présence de ces dirigeants.

\*

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit de remédier largement à la confusion des fonctions. Les collecteurs et les partenaires sociaux ne seraient plus représentés au conseil d'administration de l'ANPEEC. Celui-ci serait recentré sur les missions d'étude, d'évaluation et de contrôle et les fonds qu'elle gère seraient désormais par l'UESL. En revanche, la participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion, menées par des associations agréées par l'Etat, deviendrait une nouvelle catégorie d'emploi des fonds de la PEEC.*

---

203) Augmentation actée par arrêté du 4 mai 2007 signé par le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

## 2 - Des processus normatifs et décisionnels incertains

### a) *Les conventions et l'absence de sécurité juridique*

Les conventions conclues par l'Etat et par l'UESL fixent les règles d'emploi des fonds du « 1 % logement » - produits de la collecte et retours des prêts- par leurs collecteurs. « *Sur proposition du comité paritaire, notamment en vue de la conclusion avec l'Etat des conventions prévues au 4° de l'article L. 313-19, le conseil d'administration de l'union délibère sur les politiques d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction*<sup>204</sup>. »

Dans les faits, ce n'est pas le conseil d'administration de l'UESL, où les pouvoirs publics sont minoritaires, mais son comité paritaire des emplois, dont ils sont absents, qui joue le rôle décisif dans la fixation des objectifs.

Plusieurs conventions comprenaient au moment de leur signature des dispositions illégales qui ont rendu nécessaires des dispositions législatives pour les régulariser. Ainsi, la loi de finances pour 2007 a dû régulariser l'application au pass-foncier nouvellement créé, du taux de 5,5 % de TVA prévu par la convention du 20 décembre 2006. Certaines conventions ont été préparées par l'UESL en réponse à l'urgence politique, comme les conventions du 4 juillet 2007 relative au plan d'action renforcé en faveur des sans-abri et du 21 décembre 2007 en faveur du pouvoir d'achat.

Les incohérences du processus de définition des politiques par la voie conventionnelle sont illustrées par les tribulations de la création de la garantie des risques locatifs (GRL).

---

204) Selon l'article L 313-22 du code de la construction et de l'habitation, « le comité paritaire des emplois de l'Union est composé des représentants permanents des organisations d'employeurs et de salariés associées ou de leurs suppléants. »

**Les conditions de création de la garantie des risques locatifs (GRL) : les allers retours entre la convention et la loi**

Selon l'article 32 de la loi du 26 juillet 2005, les ressources du « 1% logement » peuvent être consacrées au financement de compensations versées aux entreprises d'assurances dommage, qui proposent la souscription d'assurances couvrant le risque de loyers impayés et respectant un cahier des charges social établi par l'UESL.

La convention du 20 décembre 2006 fixe les principes de fonctionnement de ladite garantie. La création d'un fonds de garantie n'a pu se faire qu'après l'inclusion dans la loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007 d'un article spécifique (article 27). Les statuts de l'UESL ont été modifiés pour prévoir la création du nouveau fonds lors de l'assemblée générale extraordinaire du 30 mai 2007.

Les modalités du versement par l'Etat de sa contribution ont été définies par une nouvelle convention le 21 novembre 2007 qui, à son tour, a nécessité une disposition en loi de finances rectificative pour 2007 (article 85 de la loi du 25 décembre 2007).

Deux décrets restent à paraître pour que le fonds de garantie des risques locatifs soit opérationnel : le premier, fixant les conditions de fonctionnement et portant modification du code des assurances, a été approuvé dans son projet par le conseil d'administration de l'UESL successivement le 3 juillet et le 3 octobre 2007. Le second est relatif à la garantie universelle de l'Etat qui doit être mise en place en application de l'article 85 de la loi de finances rectificative pour 2007.

Enfin, la mise en œuvre du dispositif, conformément aux dispositions prévues par la convention de 2006, passe par la mise en place par l'UESL de deux structures nationales de pilotage : GRL Gestion, filiale à 100 % de l'UESL, chargée du développement et du suivi technique, a été créée en décembre 2006. APAGL, association regroupant les partenaires sociaux, créée en mars 2007, est garante de la finalité sociale du système.

En mars 2008, plus d'un an après la signature de la convention, un rapport d'experts souligne les risques liés à l'universalité de la garantie, sans plafond de ressources<sup>205</sup>. Il est regrettable que l'étude ait été conduite a posteriori.

---

205) « Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires », rapport établi à la demande des ministres de l'économie et du logement par Mme Baietto-Beysson, inspectrice générale de l'équipement et M. Béguin, directeur de l'Equité, Groupe Generali, mars 2008. Des observations analogues ont été faites par le conseil de modernisation des politiques publiques le 4 avril 2008.

La série des conventions constitue un ensemble toujours opaque et inaccessible, car elles ne sont publiées ni au Journal officiel, ni au bulletin officiel du ministère chargé du logement.

*b) Les dysfonctionnements des conseils d'administration*

L'ordre du jour des conseils d'administration de l'ANPEEC porte moins sur les contrôles que sur les fonds qu'elle gère directement. Quant au programme de contrôle, il doit être approuvé par les ministres chargés du logement et de l'économie mais dans les faits, ceux-ci l'approuvent sans modification. Cependant, en 2006, le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) au ministère chargé du logement, s'est opposé à un contrôle de la Foncière Logement au motif que « la Cour des comptes...a relevé que la présence d'administrateurs communs aux conseils d'administration de l'ANPEEC et de la Foncière Logement pouvait créer des difficultés quant au contrôle de l'association » et a souhaité une « réflexion complémentaire, en liaison avec les autorités de tutelle de l'Agence ». Cette réflexion n'a pas été engagée, et aucun contrôle de la Foncière Logement n'a été diligenté par la tutelle. Or le fait que la Cour ait relevé que cinq membres du conseil d'administration de l'ANPEEC étaient également membres du conseil d'administration de la Foncière Logement ne faisait pas obstacle à ce que la Foncière Logement puisse faire l'objet d'un contrôle même si ce dernier n'était pas confié à l'ANPEEC.

Aux conseils d'administration de l'UESL et de la Foncière Logement, siègent deux commissaires du gouvernement. Ces hauts fonctionnaires ont pour mission de faire respecter la loi et de défendre les intérêts de l'Etat. Dans les deux cas, ils ont manqué de vigilance et d'assiduité et le soutien de leur hiérarchie semble leur avoir fait défaut. Si les commissaires du gouvernement de la Foncière Logement disposent de suppléants, ce n'est pas le cas à l'UESL, où la tutelle n'a recherché aucune solution de rechange. Les interventions des commissaires du gouvernement de l'UESL ont porté davantage sur des questions techniques que sur les orientations stratégiques. Ils n'ont pas réagi au rapport public 2006 de la Cour et ne sont pas intervenus lors de la création et du financement des deux associations suscitées par les partenaires sociaux.

En ce qui concerne plus particulièrement la Foncière Logement, les ministères chargés du logement et du budget n'exercent leur contrôle que par leur participation au conseil d'administration et au comité d'audit. Absents de la véritable instance de décision (le comité permanent) et de ses démembrements, ils sont peu impliqués et n'ont jamais fait usage de leur droit de demander une seconde délibération. Ils ont ainsi laissé

prendre sans débat, par accord tacite, des décisions importantes, pour lesquelles la Cour a relevé des irrégularités. Ce fut ainsi le cas pour la fixation par les dirigeants eux-mêmes des conditions de leur rémunération. Elles n'ont pas respecté les principes de transparence et de proportionnalité fixés par le code général des impôts pour attester le caractère non intéressé et non lucratif de la gestion d'une association. Ce fut également le cas pour la sélection de prestataires extérieurs, notamment le recours à une société privée, également concernée du fait des conditions de son intervention auprès de plusieurs collecteurs dans la dématérialisation des demandes d'aide.

*c) Les démembrements de la Foncière Logement*

La Foncière Logement ne dispose pas elle-même de salariés, à l'exception de ses dirigeants. Son fonctionnement repose donc sur une société par actions simplifiée (SAS) détenue à 100 %, la société Foncière Gestion qui n'emploie elle-même que 17 salariés. Elle s'appuie également, d'une part, sur des sociétés civiles immobilières<sup>206</sup> - qui sont ses filiales à 100%-, d'autre part, sur une autre association chargée de l'attribution des logements (l'association pour l'accès des salariés aux logements de la Foncière, APALOF) et enfin sur des prestataires extérieurs qui réalisent l'essentiel du travail de sélection et de suivi des investissements et, via un coûteux outil informatique - 7 M€ depuis 2003 -, la mise en location des logements. Ce choix de l'externalisation porte en lui le risque d'une dilution des responsabilités et d'une absence de contrôle du dispositif. En effet, la Cour a constaté que les trois principaux prestataires extérieurs<sup>207</sup> de la Foncière et de l'association APALOF, qui ont été choisis de gré à gré en 2004, reçoivent près de la moitié de son budget de fonctionnement.

\*

---

206) Ces SCI portent des immeubles, soit une société par année civile

207) Système informatique, assistance à maîtrise d'ouvrage et coordination des administrateurs de biens

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion définit six catégories d'emploi des fonds de la PEEC<sup>208</sup>. Il prévoit que pour chacune de ces catégories, la nature des emplois correspondants et leurs règles générales d'utilisation sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis des organisations syndicales et patronales membres de l'UESL.*

## **B - Une organisation locale lourde et coûteuse**

### **1 - L'insuffisante adaptation du réseau des collecteurs à l'évolution des missions**

La convention du 3 août 1998 conclue entre les ministres du logement et du budget et l'UESL a entraîné de profondes modifications des emplois des fonds de la PEEC. Avant que cette convention ne soit mise en œuvre, le « 1% logement » délivrait essentiellement des prêts aux organismes HLM pour la construction de logements sociaux, en contrepartie de droits de réservation et des prêts individuels aux salariés pour l'accession à la propriété. La convention s'est traduite par la création de produits dits « à droits ouverts », accessibles à tout demandeur, non seulement pour faciliter l'accession à la propriété (pass foncier) mais également pour les aider à obtenir un bail locatif (loca-pass) ou pour financer des travaux d'amélioration (pass-travaux). Toute personne qui remplit les conditions réglementaires est ainsi en droit d'obtenir une aide auprès du collecteur de son choix, et non plus auprès du collecteur auquel son employeur verse la PEEC<sup>209</sup>. La capacité de gestion des collecteurs a été mise à l'épreuve, les nouveaux services relevant d'une logique de guichet et non plus d'un traitement personnalisé entreprise par entreprise.

La Cour avait critiqué l'absence de plan de redéploiement du réseau des collecteurs qui aurait dû, selon elle, accompagner ces changements. Au lieu de quoi l'UESL a bâti une mécanique complexe

---

208) Programmes nationaux de requalification des quartiers anciens dégradés et de rénovation urbaine, soutien à l'amélioration du parc privé ; du financement des logements locatifs sociaux et intermédiaires ; interventions à caractère très social dans le domaine du logement ; aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accession à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci ; versement de compensations à des organismes d'assurance qui proposent des contrats d'assurance contre les impayés de loyer ; de façon plus inattendue « participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion menées par des associations agréées par l'Etat ».

209) Les entreprises de moins de vingt salariés (dix jusqu'en 2005) ne sont pas assujetties à la PEEC.

d'objectifs de distribution, assortis de pénalités et induisant des flux remontants et descendants de ressources censés assurer une péréquation entre les collecteurs<sup>210</sup>. L'UESL, en mutualisant une partie de leurs ressources permanentes – la collecte de l'année et les remboursements de prêts à long terme –, leur fixe de fait des objectifs quantitatifs de placement des produits et le système profite à ceux dont « la production » est la plus élevée<sup>211</sup>. Les appels de fonds de l'UESL aux collecteurs représentent environ 60 % des montants collectés par ceux-ci.

Quant à la compatibilité avec les règles de la concurrence des actions des collecteurs dans des domaines pour lesquels il existe une offre privée, elle n'a toujours pas été vérifiée. La question se pose notamment pour la garantie des risques locatifs (GRL).

## 2 - Le défaut de mutualisation des tâches

L'UESL a peu accompagné l'évolution des métiers des collecteurs : elle a encouragé la mise en place de « plates-formes de services » pour mutualiser certaines tâches mais dans la plupart des cas, les collecteurs ont été laissés à eux-mêmes<sup>212</sup>. Ils se sont tous progressivement dotés d'un site Internet qui, outre l'information générale et légale les concernant, diffuse une information sur les produits et sur la manière de les obtenir, et permet parfois au demandeur de télécharger le formulaire de demande. La Cour a pu constater que dans ce domaine l'intervention de la « tête de réseau » aurait pu éviter certaines dérives coûteuses.

### **Les demandes d'aides en ligne : des coûts très divers selon les solutions adoptées**

A partir de 2001, plusieurs CIL ont souhaité se doter d'un dispositif proposant aux usagers de déposer en ligne, via Internet, une demande d'aide prévue par la convention quinquennale du 3 août 1998.

Les contrôles opérés par la Cour auprès de huit collecteurs ou organismes agissant pour le compte de collecteurs ont mis en évidence les très fortes divergences de coûts résultant des choix effectués.

210) A compter du 1er juillet 2006, l'UESL a cependant diminué cette incitation en réduisant l'ampleur de son refinancement des collecteurs.

211) Selon l'article L 313-20 du code, le fonds d'intervention « contribue à la bonne adaptation des ressources des associés collecteurs aux besoins locaux, compte tenu des politiques nationales et locales d'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction.»

212) Les « plates-formes de services » ont pour objet de fournir aux salariés des services d'assistance dans leur parcours résidentiel ou dans l'organisation de leur mobilité.

Les collecteurs ont tous, dans un premier temps, entre 2000 et 2002 selon les cas, contracté avec une société privée ayant développé un site Internet doté d'un dispositif informatique permettant aux demandeurs de procéder à une saisie de leur demande en ligne, moyennant un coût par dossier qui s'élevait à 30,5 € HT, auquel s'ajoutait une redevance annuelle d'utilisation de 15 245 € HT. Les contrats conclus n'ont pas donné lieu à une approbation formelle par les instances dirigeantes de ces organismes.

Compte tenu des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des dispositions contractuelles et du faible nombre de demandes transitant par le site Internet de la société, le coût hors taxe par dossier effectivement réglé par ces collecteurs a pu atteindre un montant allant jusqu'à 98,6 €

C'est la raison pour laquelle deux d'entre eux, parmi les plus importants, ont dénoncé le contrat les liant à la société et ont pris les dispositions nécessaires de sorte que leur propre site Internet soit doté d'un dispositif permettant le dépôt d'une demande en ligne par les ayants droit. Un des collecteurs a obtenu de son prestataire informatique qu'il mette en place un module de saisie sur le site qu'il avait développé pour faciliter l'obtention de prêts « pass travaux » moyennant un coût qui a été limité à 13 096 € HT, le coût de développement du site lui-même ayant atteint le montant de 38 300 € HT. Le second collecteur a également développé un site Internet moyennant un coût légèrement inférieur à 40 000 €. Au cours de la relation contractuelle avec la société, ces deux collecteurs lui avaient versé au total 318 489 € HT.

A l'inverse, les six autres collecteurs ou organismes ont poursuivi la relation contractuelle. Quatre d'entre eux ont accepté en 2002 de verser à la société des fonds en vue d'une augmentation de capital de celle-ci à hauteur d'un montant total de 418 700 €. L'augmentation du capital n'a pas eu lieu mais les sommes déjà versées n'ont été remboursées qu'en 2004. En décembre 2004, ils ont créé un GIE qui, en mars 2005, a acquis le droit exclusif d'utilisation du logiciel mis au point par la société S moyennant 1,525 M€ HT, tout en continuant à la rémunérer pour assurer la maintenance du dispositif. En 2005 et 2006, la société a ainsi perçu de la part dudit GIE des sommes dont le montant total a atteint 3,473 M€ HT. Une nouvelle convention passée par ledit GIE en juillet 2007 garantit à la société une rémunération annuelle de 702 000 € HT pour assurer la maintenance, l'administration et l'évolution générale.

Le GIE rémunère également un cabinet d'expertise comptable et de commissariat aux comptes afin d'assurer la « hot line » du dispositif, qui s'est également vu confier la gestion des sites de gestion de la GRL (par l'intermédiaire de l'association APAGRL) et de Foncière Logement (par l'intermédiaire d'APALOF, précité).

### 3 - Un réseau toujours pléthorique et mal piloté

#### *a) Un environnement normatif déficient*

Dans le rapport publié en février 2006, la Cour demandait un effort d'économies de la part des collecteurs passant notamment par une rationalisation du réseau.

Les collecteurs ont en effet accéléré leur restructuration. Ils sont passés au total de 203 comités interprofessionnels du logement (CIL) et chambres de commerce et d'industrie (CCI) en 1998 à 116 en 2007, les CCI étant passées de 41 à 16. La rationalisation n'est toutefois qu'apparente car dans le même temps les participations financières des collecteurs se sont développées jusqu'à atteindre en 2006, 1,29 Md€<sup>213</sup>. La réforme du plan comptable des collecteurs dont la mise en œuvre est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2009 conforte leur statut associatif en dépit des risques, soulevés par la Cour, que créent ces ensembles de participations.

La publication par les groupes de CIL de comptes consolidés ou combinés, afin de garantir une image sincère et une transparence des flux financiers, n'est toujours pas assurée.

De même, la Cour demandait la suppression de la notion de fonds non réglementés et leur incorporation dans les fonds réglementés, dans le but de limiter la diversification des CIL au-delà de leur objet social. Faute probablement d'un texte mettant fin à cette catégorisation, la réforme comptable conserve la distinction. Enfin, les actifs représentés par les droits de réservation locative, certes soumis à la certification, ne seront pas systématiquement valorisés. Les CIL n'appliquent toujours pas les règles de la commande publique alors que les prérogatives de puissance publique (monopole de la collecte d'un prélèvement obligatoire) et les missions de service public qui leur sont confiées leur confèrent un pouvoir adjudicateur au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes. En octobre 2008, l'ANPEEC s'est engagée devant la Cour à examiner le sujet des comptes combinés et consolidés et le ministère en charge de l'économie celui des conséquences du pouvoir adjudicateur des CIL.

---

213) Soit 395 M€ en titres de sociétés anonymes ou de coopératives d'HLM et de SEM, 518 M€ en sociétés immobilières, 27 M€ en SACI et 351 M€ en fonds non réglementés (titres de participation du titre V). (Source : ANPEEC. Encours brut de titres de l'ensemble des collecteurs).

*b) La faiblesse du suivi et du contrôle de l'efficience*

La Cour demandait en 2005 à l'UESL de définir des objectifs et des indicateurs de suivi de la productivité et de la performance des collecteurs. L'ANPEEC y a donné suite en élaborant un système d'indicateurs d'alerte. Cependant, le tableau de bord obtenu comprend une cinquantaine d'indicateurs portant avant tout sur les objectifs de production que fixe l'UESL. Cette approche en termes d'activité ne permet d'évaluer ni les risques de la gestion ni l'efficacité sociale des interventions. Seules quelques orientations guident les programmes annuels de contrôle, parmi lesquelles le contrôle de la gestion, qui va au-delà de l'application de la réglementation, et celui des organismes têtes de réseau. Les contrôles thématiques, hormis celui des produits loca-pass, n'ont pas dépassé le stade des intentions.

La Cour considère qu'il conviendrait d'envisager le rapprochement, voire la fusion de l'ANPEEC avec la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) en charge du contrôle des organismes d'HLM, afin d'avoir une approche globale des phénomènes d'actionnariat et de participation entre les organismes collecteurs et les organismes constructeurs.

*c) La nécessité d'une révision du maillage territorial*

Tant les orientations de l'UESL que les contrôles de l'ANPEEC, resteront inopérants si la dimension décentralisée de la politique du logement, notamment depuis que l'octroi des aides à la pierre a été confié aux collectivités territoriales, n'est pas mieux prise en compte. Elle pose à la fois la question de la capacité de l'UESL à rationaliser l'implantation des collecteurs et celle des relations entre le « 1% logement » et les collectivités locales pour la mise en œuvre de la politique du logement.

L'ANPEEC intègre dans son programme des contrôles géographiques afin d'examiner la cohérence du « maillage territorial ». La Cour a aussi noté que les regroupements de CIL autorisés entre 2004 et 2007 ont tous été effectués dans le périmètre d'une région et souvent dans celui d'un département.

Les réseaux et les groupes de CIL se forment toutefois selon une logique avant tout économique et patrimoniale. En l'absence d'incitation voire de réglementation, il est peu probable que ces regroupements prennent en compte la réalité des pouvoirs des collectivités locales en matière de logement. Le risque existe alors, pour le mouvement du 1% logement, de voir sa valeur ajoutée réduite à la collecte spécifique, et son utilité contestée. Il convient donc de définir un schéma directeur pertinent

prenant en compte notamment les enjeux de la décentralisation, assorti d'un plan de réalisation.

## **II - Evaluer l'utilité des actions et assurer leur cohérence avec une politique du logement**

### **A - L'utilité sociale non démontrée de plusieurs actions**

La réforme de 1998 a réorienté la PEEC à la fois vers des programmes lancés par les pouvoirs publics et vers des produits à destination du plus grand nombre. Dans son rapport public pour 2005, la Cour recommandait une évaluation de l'utilité sociale et de l'impact de ces emplois des fonds de la PEEC, traditionnels comme nouveaux. Trois ans plus tard, l'évaluation est toujours lacunaire, constat d'autant plus grave qu'ont été créés des dispositifs nouveaux comme le « pass-foncier » et la garantie des risques locatifs (GRL).

Les emplois issus de la réforme de 1998 représentaient en 2006 80 % des emplois totaux des fonds de la PEEC, soit pour cette année 2006, 3,5 milliards € sur un total de 4,3 milliards €: 900 millions € pour les pass-travaux, près de 900 millions € pour la Foncière Logement et 500 M€ pour le renouvellement urbain. La redistribution de ressources envisagée en octobre 2008 à la suite de discussions entre la ministre chargée du logement et l'UESL augmente la part de la rénovation urbaine et crée une affectation nouvelle pour la réhabilitation des quartiers dégradés. En contrepartie, le montant annuel destiné aux « pass travaux » serait ramené à 200 M€ sans que cette redistribution résulte d'une évaluation comparée de l'utilité sociale des différents emplois.

#### **1 - L'évaluation toujours attendue des emplois des fonds de la PEEC**

##### *a) Le sort incertain des emplois traditionnels*

Les emplois traditionnels de la PEEC sont à la fois les prêts aux organismes d'HLM pour la construction de logements locatifs sociaux et les prêts aux ménages pour l'accession à la propriété.

L'intervention de la PEEC en faveur de l'investissement locatif se fait aujourd'hui principalement dans le cadre des plans nationaux de cohésion sociale (concours dit « 1 % relance ») et de rénovation urbaine (prêts dits « 1 % rénovation urbaine »). La décision prise dans les années 2003-2004 de réduire la proportion des fonds consacrés à la construction

de logements locatifs sociaux sur l'ensemble du territoire, hors politique de rénovation urbaine, n'a pas fait l'objet d'une évaluation de son impact. Doit être en outre relevé, à la même époque, l'accroissement des interventions sous la forme de subventions plutôt que de prêts qui favorise le bénéficiaire et prive pour l'avenir le financeur des ressources que constituent les remboursements de prêts<sup>214</sup>.

Les prêts à l'accession à la propriété sont la principale variable d'ajustement ayant permis le développement des nouveaux emplois des fonds de la PEEC. Les perspectives financières de l'UESL donnent un montant annuel de prêts à l'accession de 150 M€ seulement à partir de 2010, soit le tiers du montant de 2005. La Cour s'interroge à nouveau sur l'absence d'évaluation de leur utilité. Car dans le cas d'une incapacité à augmenter leur montant unitaire pour un nombre de bénéficiaires constant, il conviendrait d'en limiter le bénéfice, comme avant 1993, aux seuls ménages à faibles ressources. En octobre 2008, l'UESL souhaitait au contraire porter à 300 M€ dès 2009, puis à 500 M€ la dotation annuelle des prêts à l'accession, les seules justifications avancées étant le retour à une forme traditionnelle d'intervention du 1% logement et, surtout, la nécessité pour le système de retrouver un volant d'emploi assurant des retours récurrents de ressources.

*b) L'absence d'évaluation des produits à droits ouverts*

Le coût global des emplois à droits ouverts ne cesse de croître, passant de 1,7 Md€ en 2005 à près de 2 milliards en 2007 et selon les prévisions faites par l'UESL, à 2,2 Md€ en 2008. Le nombre de dossiers d'aide directe aux ménages est passé en dix ans de 114 000 à 970 000. Le montant des aides versées aux ayants droit s'est élevé à près de 1,8 Md€ en 2006 et à 2 Md€ en 2007. Les pass-travaux représentent près des deux-tiers des montants versés (hors prêts à l'accession). A l'inverse, les aides « loca-pass » qui représentent les trois-quarts du nombre d'aides distribuées en représentent moins de 30 % mais présentent un risque non comptabilisé puisqu'il s'agit de mécanismes de garantie.

---

214) L'intervention de la PEEC au titre du concours « 1% relance » pour 225 M€ en subventions correspond à un montant de prêts de 479 M€ (Cf. la convention entre l'Etat et l'UESL du 27 octobre 2004).

Produit par produit, la Cour fait les constats suivants :

#### **Les produits « loca-pass »**

Le loca-pass (avance ou garantie), destiné à faciliter l'accès au logement locatif, est accordée 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.

La Cour relevait en 2005 qu'ils répondaient à un besoin effectif dans une situation de tension du marché du logement locatif mais qu'ils n'avaient que peu d'impact sur les politiques d'attribution des logements sociaux et que souvent, ils ne dissuadaient pas les bailleurs privés d'exiger d'autres cautions.

Le bénéfice de l'avance a été généralisé en 2008 au titre des mesures prises en faveur du pouvoir d'achat à tous les ménages entrant dans un logement locatif du parc social ou privé, titulaire d'un bail signé à compter du 9 février 2008.

Les avances loca-pass représentent 380 M€ en 2008.

#### **Le prêt pass-travaux**

Le prêt « pass-travaux » est accordé pour financer des travaux d'amélioration dans le logement, pour une durée de dix ans modulable, au taux nominal de 1,5 % l'an, dans la limite de 8 000 € à tous les salariés du secteur assujéti, locataires ou propriétaires occupants<sup>215</sup>. En 2008, ces prêts représentent près du quart des emplois totaux des fonds de la PEEC (950 M€). Ils ont continué à être distribués et la preuve n'est toujours pas faite de leur nécessité ni de leur efficacité. Selon une étude commandée par l'ANPEEC et remise en juillet 2008, les bénéficiaires des prêts « pass-travaux » en sont satisfaits à 77 % mais en leur absence, ils « *auraient majoritairement réalisé leurs travaux pour le même montant, quitte à en étaler la réalisation.* »<sup>216</sup>

215) Il peut atteindre 9 600 euros pour les ménages dont les revenus imposables sont inférieurs à 60 % des plafonds ouvrant droit à l'octroi d'un prêt à taux zéro.

216) Cf. MV2 Conseil pour l'ANPEEC, « Enquête auprès des bénéficiaires du pass-travaux en 2006 », juillet 2008. 33 % des bénéficiaires ont un revenu mensuel net compris entre 2 300 et 3 000 €, 28 %, un revenu inférieur à 2 300 € et 39 %, un revenu supérieur à 3 000 €

Ces prêts attribués sans condition de ressources représentent une part croissante des fonds du « 1% logement »<sup>217</sup>. L'UESL fixe aux collecteurs des objectifs de production élevés qui les conduisent à engager d'importantes dépenses de démarchage commercial<sup>218</sup>. A défaut d'une évaluation, rien ne permet en outre de dire ce qui dans cette action relève de la politique nationale du logement et ce qui relève plutôt du soutien à la profession du bâtiment. C'est de nouveau l'Etat et les partenaires sociaux qui ont décidé sans étude préalable en octobre 2008 de ramener à 200 M€ la dotation annuelle des prêts « pass travaux ».

#### **Le pass-foncier**

Créé par la convention du 20 décembre 2006, le pass-foncier est un dispositif de portage applicable aux logements individuels Le projet de loi de mobilisation pour le logement prévoit de l'étendre aux logements collectifs. Le coût en 2010 est évalué à 600 M€. Le dispositif n'a pas fait l'objet d'une articulation avec le prêt à taux zéro. Le pass-foncier permet aux ménages de différer l'acquisition du foncier pendant la durée de remboursement des prêts souscrits pour la construction du logement dans la limite de 25 ans. Le pass-foncier « porte » la partie foncière d'une acquisition immobilière neuve réalisée par des ménages primo-accédants dont les revenus sont inférieurs aux plafonds du prêt social location-accession (PSLA).

## **2 - Un bilan à ce jour médiocre des actions de la Foncière Logement**

Depuis 2006, les emplois des fonds de la PEEC en direction de la Foncière Logement représentent un cinquième des emplois du « 1 % logement » Financée par des subventions en provenance de l'UESL – 2 Md€ versés depuis 2002 pour des programmes engagés d'une valeur de 4,2 Md€, l'association Foncière Logement a deux missions :

- contribuer au logement en faisant faire construire des logements sociaux<sup>219</sup> conventionnés dans les zones où l'offre est insuffisante, et réaliser des logements locatifs libres dans les quartiers faisant l'objet de projets de rénovation urbaine soutenus par l'ANRU ;
- contribuer au financement des retraites par transfert gratuit des logements aux régimes de retraite complémentaire obligatoires des salariés du secteur privé, l'AGIRC et l'ARRCO.

217) On peut s'interroger sur les risques de doublon avec le conventionnement par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANH) des travaux effectués par les propriétaires.

218) Cf. rapport de contrôle de l'ANPEEC sur le CIL GIC 2006-2007

219) De la gamme PLS, moins subventionnés et accessibles aux ménages relativement aisés.

La Foncière Logement a pris livraison de 8 189 logements au 31 décembre 2007.<sup>220</sup> Elle bénéficie d'avantages exorbitants du droit commun de la construction sociale : une gestion relativement autonome des fonds de la PEEC, les avantages fiscaux du régime HLM sans les contraintes du code de la construction et de l'habitation et des cessions foncières gratuites en zone urbaine sensible.

Concernant sa première mission, la Foncière Logement, soucieuse de mixité sociale, privilégie les constructions de qualité, plus coûteuses. Elle réserve un tiers du parc à des salariés pouvant financièrement accéder au marché libre, agents de maîtrise et cadres débutants. La part réservée aux salariés les plus pauvres en est réduite d'autant. Cette situation est d'autant plus incompréhensible que la Foncière Logement rencontre des difficultés pour trouver suffisamment de candidats issus de la catégorie supérieure pour occuper les logements qu'elle leur réserve, et est amenée à revenir sur les règles qu'elle s'est elle-même fixé.

Concernant sa seconde mission, il n'est pas évident que les logements aient vocation à être transférés sans passif, pratique qui conduit à affecter une part disproportionnée de fonds propres au plan de financement initial. Cette contrainte limite le recours à l'emprunt, de l'ordre de 25 % du coût total entre 2002 et 2007 contre 90 % pour les organismes d'HLM. A cette critique formulée lors de son audition, le président de la Foncière Logement a répondu que les immeubles reçus de la Foncière seraient immédiatement mis en vente par les caisses de retraites, ce qui justifiait qu'ils soient transmis libres de tout passif.

Si l'on rapporte le nombre de logements construits aux fonds publics investis, et aux avantages fiscaux et fonciers consentis par l'Etat, le circuit de financement de la Foncière Logement apparaît comme peu performant.

## **B - La nécessité d'une mise en cohérence avec les politiques publiques du logement**

### **1 - Un équilibre financier incertain**

Avec l'assujettissement de la PEEC aux programmes nationaux de la politique du logement, la nécessité d'une gestion prévisionnelle des flux financiers de la PEEC (emplois, ressources, trésorerie d'exploitation) est croissante.

---

220) Elle a également construit 132 logements en zone ANRU.

Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit de faire financer par la PEEC les actions du nouveau programme de requalification des quartiers anciens dégradés et d'accroître le financement de celles de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), soit, en 2009, 1,3 Md€ au total. Or les ressources de la PEEC ne sont pas structurellement stables, d'autant moins que les nouveaux emplois consistant en des subventions et non en des prêts, les ressources que constituent les remboursements de prêts sont appelées à se tarir. Le gouvernement et les partenaires sociaux ont la responsabilité d'évaluer l'utilité sociale et l'impact financier des différents emplois des fonds et de faire des choix publics entre ceux-ci, conformes aux objectifs d'une politique de logement social.

En 2006, la Cour recommandait à l'UESL d'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 recommandait à l'UESL d'établir des projections et retour sur prêts). Comme les autres, cette recommandation a tardé à être suivie d'effet. Il faut attendre le conseil de modernisation des politiques publiques en avril 2008 pour que l'UESL présente ses premières projections de ressources et d'emplois pour les dix prochaines années. Elles font apparaître à partir de 2010 la dégradation de la trésorerie des collecteurs contre laquelle la Cour mettait en garde dans son rapport public.

Selon les projections financières établies, le résultat de la PEEC baisserait régulièrement du fait des hypothèses retenues pour les politiques d'emploi des fonds. Les emplois liés à la garantie de loyer dans le parc social et dans le parc privé devraient croître fortement, passant du cinquième au tiers des emplois en faveur des ménages. La part croissante des subventions dans le total des emplois a pour effet de réduire la part des ressources liées au paiement d'intérêts et au remboursement des prêts<sup>221</sup>.

**Trésorerie (CIL, CCI et UESL) au 31 décembre : réalisations 2005 et 2006 et prévisions 2007 à 2018**

M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2018
Ensemble de la trésorerie	2 564	3 194	3 349	3 238	3 124	2 826	2298
Trésorerie hors collecte	1 200	1 653	1 827	1 666	1 499	1 147	112

Source : UESL

221) La garantie de loyer loca-pass et la GRL se traduisent par une forte hausse des engagements hors bilan.

L'effondrement de la trésorerie hors collecte à partir de 2010 en est la conséquence. Dans son rapport public pour 2005, la Cour écrivait que l'évolution des emplois des fonds de la PEEC « portait en germe une profonde remise en cause de son équilibre financier. » Les décisions prises par l'Etat et par les partenaires sociaux en octobre 2008 devraient accentuer le déséquilibre en augmentant encore la proportion des subventions dans le total des emplois.

Il convient que l'Etat et les partenaires sociaux engagent sans délai un exercice de projection financière reposant sur des bases solides avec l'expertise requise. L'exercice doit se fonder sur le calcul actuariel et distinguer entre les prêts et les subventions.

Un amendement du Sénat au projet de la loi de mobilisation pour le logement prévoit « *la transmission au Parlement, lors du dépôt des projets de loi d'orientation pluriannuelle des finances publiques, d'un document de programmation fixant la répartition des ressources de la PEEC, établi pour une durée de trois ans, par les ministres chargés du logement et du budget après consultation de l'UESL.* »

## **2 - Les moyens de la cohérence**

Celle-ci consiste pour l'Etat d'une part à mobiliser la dépense publique en faveur du logement, sous le contrôle du Parlement, d'autre part à coordonner et à favoriser l'intervention des autres acteurs : les collectivités territoriales dont le rôle est croissant, les bailleurs sociaux, les bailleurs privés, le 1% logement et les partenaires sociaux, les associations, etc.

Les difficultés persistantes de logement, notamment pour les ménages pauvres ou défavorisés et pour les jeunes, la complexité et le coût des mesures destinées à y remédier, qu'il s'agisse des aides à la personne, de l'hébergement, de la construction de nouveaux logements à loyers accessibles et de la réhabilitation des logements, notamment dans les quartiers dégradés, rendent indispensable la cohérence des stratégies et l'harmonisation des actions de tous les acteurs.

Le rôle de l'Etat consiste à définir puis à mettre en œuvre les orientations d'ensemble, à favoriser les actions communes des partenaires, à lever des obstacles et à inciter. Ce rôle n'exclut ni les échanges de points de vue, ni le respect des intérêts et des pouvoirs de chacun, ni l'exercice du droit de proposition, mais il doit conserver la charge de la cohérence et de l'optimisation de l'ensemble. A ce titre, il lui revient d'allouer les ressources publiques dont dispose le logement en fonction de la performance comparée des emplois des fonds de la PEEC, programmes et actions correspondants. Cette démarche refondatrice ne peut être que

progressive, compte tenu de sa difficulté et des contraintes auxquelles se heurtent tous les redéploiements. Elle n'exclut pas, au contraire, des actions d'amélioration de l'efficacité et des économies dans les dispositifs existants.

Les ressources du 1% logement doivent être intégrées dans ce processus d'allocation. Pour les gestionnaires du 1% logement, cela signifie l'engagement d'une démarche de progrès dans la gestion et l'efficacité, par le redéploiement du réseau et le partage des coûts.

### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion entend corriger les défauts qui affectaient la gouvernance du 1% logement et qui ont permis de graves dérives et d'importants gaspillages de ressources issues de ce prélèvement obligatoire.*

*La présentation des flux de la PEEC dans les documents budgétaires annuels, instituée par la même loi, constitue une avancée pour le débat démocratique.*

*La reprise de l'initiative par l'Etat dans l'orientation des emplois des fonds de la PEEC, dont les caractéristiques et les masses seront désormais fixées par décret, après consultation des partenaires sociaux, constitue une autre étape essentielle dans la nécessaire insertion de la PEEC dans la politique nationale du logement.*

*Une fois les institutions de la PEEC rénovées, une autre phase de réforme devra être engagée, celle relative au réseau des collecteurs, à sa réorganisation en cohérence avec le mouvement de décentralisation de la politique du logement et au sort à donner à leur patrimoine constitué à partir des excédents de la collecte et du résultat économique des emplois des fonds, afin qu'il serve le mieux possible à la collectivité.*

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

#### Concernant l'Etat :

*- Exercer effectivement le contrôle de l'UESL et de la Foncière Logement au moyen notamment d'un rapprochement entre la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).*

Concernant l'UESL et le réseau des collecteurs :

- Engager un schéma directeur de regroupement des collecteurs, vraisemblablement sur une base régionale, afin de prendre en compte la décentralisation de la politique du logement, et mettre en place les conditions de leur insertion dans les politiques locales du logement.

- Disposer au niveau de l'UESL d'un tableau de bord permettant avec un petit nombre d'indicateurs, de suivre la productivité et la performance des collecteurs.

- Assurer la publication par les groupes de CIL de comptes consolidés ou à tout le moins combinés, afin de rendre compte des flux financiers entre les collecteurs et les sociétés de HLM dont ils sont actionnaires.

- S'assurer que les collecteurs agissent en conformité avec les règles de la concurrence lorsqu'ils interviennent dans le secteur marchand.

- Réaliser et actualiser régulièrement des projections financières sur les ressources et les emplois de la PEEC.

- Evaluer régulièrement l'efficacité sociale comparée des différents emplois de la PEEC.

- Engager une réflexion sur le sort des actifs des collecteurs.

Concernant la Foncière Logement :

- Faire expertiser les programmes immobiliers engagés et revoir les conditions d'intervention en fonction de l'utilité marginale des emplois alternatifs (c'est-à-dire au regard des autres utilisations possibles des fonds versés par l'UESL)

- Revoir l'organisation et les relations avec les sous-traitants dans le strict respect des règles de la concurrence et en vue d'éviter tout conflit d'intérêt.

---

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE**

*Dans un contexte de crise à la fois du logement des ménages les plus modestes et du secteur de l'immobilier, les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) sont essentiels pour le ministère chargé du logement. L'insertion relative à la PEEC dans le rapport public annuel 2005 de la Cour des Comptes a été l'un des facteurs favorisant une profonde rénovation du 1% Logement.*

*Comme le souligne la Cour dans son insertion au rapport public annuel, le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion devrait permettre de réelles avancées pour la mise en œuvre des priorités nationales dans le domaine du logement. Ce projet de loi, qui s'inscrit dans le prolongement des orientations du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 et qui a fait l'objet de discussions avec les partenaires sociaux, a été examiné en première lecture par le Sénat et sera discuté prochainement à l'Assemblée nationale.*

*Si l'Etat a exercé pleinement par le passé son rôle de tutelle sur le 1% Logement, ce système reste toutefois perfectible. C'est pourquoi le projet de loi introduit une rénovation profonde de la gouvernance du 1% Logement. L'objectif est de renforcer l'efficacité du système de la PEEC, tout en consacrant le rôle d'orientation de l'Etat.*

#### ***1) L'Etat a exercé pleinement son rôle de tutelle sur le 1% Logement, système perfectible que le projet de loi vise à réformer***

##### ***1) Un État présent et vigilant vis-à-vis des décisions prises par le 1% Logement.***

*Les représentants de l'Etat sont particulièrement attentifs aux décisions prises dans le cadre des instances du 1% Logement, en particulier au sein des conseils d'administration de l'UESL, de l'ANPEEC et de la Foncière Logement. La Cour indique en page 7 que « Dans les faits, ce n'est pas le conseil d'administration de l'UESL, où les pouvoirs publics sont minoritaires, mais son comité paritaire des emplois, dont ils sont absents, qui joue le rôle décisif dans la fixation des objectifs ». Si le rôle central du comité paritaire est réel, deux remarques s'imposent néanmoins.*

*En premier lieu, l'absence de représentants de l'Etat dans ce comité résulte de la loi actuelle (article L. 313-22 du code de la construction et de l'habitation). A cet égard, le projet de loi de mobilisation pour le logement marque une rupture importante, puisqu'il prévoit la suppression de ce comité.*

*En second lieu, les pouvoirs publics ne sont pas minoritaires au sein du conseil d'administration ; ils détiennent la seule fonction de commissaires du Gouvernement, avec des pouvoirs actuellement limités. Les deux commissaires du Gouvernement assistent au conseil d'administration. Ils ne prennent pas part au vote et ne disposent d'un pouvoir de demande de seconde délibération que sur certains sujets bien délimités. S'ils ont pour rôle de porter la parole de l'Etat, il ne relève pas de leur seule compétence de déterminer les orientations stratégiques du 1% Logement – ce qui est du ressort des conventions entre l'Etat et l'UESL – ni de s'immiscer dans la gestion interne et opérationnelle de l'union – ce qui est du ressort des administrateurs, voire de la direction générale. En outre, il faut souligner que les conditions dans lesquelles l'UESL porte à la connaissance des commissaires du Gouvernement les sujets sur lesquels des délibérations sont proposées rendent un examen a priori des dossiers très difficile (l'essentiel des documents soumis au conseil, souvent plusieurs centaines de pages, ne sont généralement remis qu'en séance).*

*Le projet de loi vise à remédier à cette situation : les commissaires du Gouvernement auprès de l'UESL, qui seraient désormais au nombre de trois, disposeraient d'un pouvoir de veto qui leur permettrait de réagir dans un délai raisonnable aux décisions prises lors des délibérations du conseil d'administration. Ils disposeraient par ailleurs d'un suppléant.*

*Concernant l'association Foncière Logement, la mention de la Cour selon laquelle les tutelles seraient « peu impliquées » et auraient « laissé prendre sans débat, par accord tacite, des décisions importantes, pour lesquelles la Cour a relevé des irrégularités » doit être nuancée.*

*Les pouvoirs publics ont certes un pouvoir limité au sein de cette instance. Toutefois, le projet de loi, qui codifie les dispositions relatives à la Foncière logement, apporte une évolution puisqu'il prévoit que les commissaires du Gouvernement auprès de l'UESL le seraient également auprès de la Foncière Logement et disposeraient des mêmes prérogatives, notamment un pouvoir de veto sur certains sujets. Cette présence confortée de l'Etat ne pourra qu'accroître sa vigilance vis-à-vis des décisions prises lors des délibérations des conseils d'administration, notamment celles relatives aux points relevés par la Cour.*

*S'agissant des représentants du ministère chargé du logement, ils assurent un suivi continu et exhaustif des dossiers examinés au sein des instances techniques créées par la loi, tel que le comité permanent de l'ANPEEC, ou créées en dehors de celle-ci, tels que le comité 10% , le comité des avis financiers de l'UESL ou le comité d'audit de la Foncière Logement.*

*L'absence des tutelles du comité permanent de la Foncière Logement, organe décisionnel de l'association, que la Cour relève en page 9, se justifie*

*par le fait que des missions de gestion opérationnelle de dossiers locaux ne relèvent pas de représentants d'une administration centrale.*

*Le financement par l'UESL des structures dédiées, dont la création est qualifiée d' « irrégulière » par la Cour a appelé de la part des services du ministère chargé du logement des considérations d'opportunité d'une part, et de droit, d'autre part. Comme le rappelle la Cour, le ministre chargé du logement a accepté le principe du reversement d'une partie des fonds de l'UESL au profit de ces structures dans sa lettre de réponse au Président de l'UESL en date du 11 mai 2007 et par l'arrêté du 4 mai 2007.*

*Sur le plan du droit, les services du ministère du logement ont pu constater que le cadre général du versement aux structures dédiées correspond bien à un usage au profit des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés et donc s'inscrit dans les dispositions prévues par l'article L. 313-25 du code de la construction et de l'habitation.*

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, en érigeant la participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion, menées par des associations agréées par l'Etat, au rang de catégorie d'emplois du 1%, assure une transparence accrue du financement de ces structures. Enfin, la prochaine dissolution de la structure dédiée mise en place par le patronat, l'Association Entreprise Logement, a été portée à la connaissance du conseil d'administration de l'UESL.*

2) Un dispositif conventionnel perfectible mais souple et accessible, sous contrôle du Gouvernement

*L'absence de publication dans un support officiel des conventions conclues entre l'Etat et l'UESL, relevée par la Cour, doit être relativisée dans la mesure où les conventions font généralement l'objet d'un communiqué de presse du ministre chargé du logement ou, parfois, du Premier ministre ; la version consolidée des conventions est disponible en ligne sur le site du ministre chargé du logement et toutes les conventions sont mises en ligne sur le site de l'UESL.*

*Si la politique conventionnelle, mise en place à partir de 1997 et à laquelle met fin le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, se caractérisait par une certaine souplesse en tant qu'elle reposait sur le principe de la concertation avec les partenaires sociaux, elle a toujours été très encadrée. Les conventions étaient négociées à l'initiative du ministre chargé du logement, mais signées également par le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget après que ces derniers aient pu faire part de leurs observations ; elles n'étaient donc validées qu'après l'accord du Gouvernement.*

*La Cour indique que plusieurs conventions comportaient : « au moment de leur signature des dispositions illégales ». Le fait que les*

*conventions puissent prévoir un accord du Gouvernement en vue de soumettre au Parlement une évolution future de la loi n'est pas un cas d'illégalité, ces dispositions n'ayant pas vocation à s'appliquer avant le vote éventuel de la loi.*

*Par ailleurs, le jugement formulé par la Cour selon lequel « les incohérences du processus de définition des politiques par la voie conventionnelle sont illustrées par les tribulations de la création de la garantie des risques locatifs (GRL) » n'est pas fondé. Le fait que la création du dispositif de garantie des risques locatifs (GRL) ait donné lieu à l'élaboration de plusieurs actes découle principalement de contraintes juridiques. Ainsi, la convention du 20 décembre 2006 qui fixe les principes de fonctionnement de la GRL est une convention conclue en application de l'article L. 313-19 pour définir les politiques nationales d'emploi des fonds du 1% Logement.*

*La convention du 20 décembre 2007 est, pour sa part, complètement autonome puisqu'il s'agit d'une convention financière relative à la participation de l'Etat au financement du dispositif. L'octroi de la garantie de l'Etat au dispositif résulte, certes, de l'article 85 de la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 et non de l'article 27 de la loi portant droit au logement opposable, mais le recours à un véhicule législatif distinct était rendu nécessaire par l'article 61 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, en vertu duquel toute garantie de l'Etat doit être expressément autorisée par une disposition de loi de finances.*

3) Une réflexion approfondie sur l'équilibre financier de la PEEC et la réorientation des emplois du 1%, entreprise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques

*Les services du ministère du logement sont attentifs à l'équilibre financier de la PEEC : ils s'appuient depuis plusieurs années sur des outils de prévision financière et assurent le suivi du tableau emplois – ressources du 1% Logement. Cette préoccupation a pris une acuité particulière, à partir du second semestre 2007, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et de la réforme du 1% Logement, qui a donné lieu à une réflexion approfondie sur l'équilibre financier de la PEEC. Les services ont réalisé, en lien avec l'UESL, des projections financières à moyen terme d'évolution des ressources et des emplois du 1% Logement. Le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 s'est d'ailleurs appuyé sur ces scénarios financiers pour fixer ses orientations et pistes de réforme du 1% Logement.*

*Une réflexion d'ensemble visant à la mise à plat et à la réorientation des emplois du 1% Logement a été engagée, conduisant notamment à un recentrage du Pass-travaux, de l'avance Loca-pass ou du financement de la Foncière Logement.*

Concernant les actions de la Foncière Logement, la Cour dresse un bilan négatif qui doit être nuancé. Il apparaît en effet qu'une valorisation sensible du patrimoine de la Foncière peut être escomptée. D'abord, en raison des critères de qualité techniques retenus pour les logements et de leur localisation (zones tendues pour les PLS Foncière, zones que les projets de rénovation urbaines visent à revaloriser pour les logements libres). Ensuite, en raison de la longueur de la durée d'exploitation des logements (une durée de quinze ans représente plus d'un cycle sur le marché immobilier et limite donc la sensibilité au moment du cycle où l'investissement est réalisé) et de l'évolution sur longue période des prix des logements – du même ordre que l'évolution du revenu par ménage selon les travaux de J. Friggit. Enfin, dans la comparaison en page 21 entre le nombre de logements construits et les fonds publics investis, pour la Foncière et pour les organismes HLM, la Cour semble faire abstraction du fait que la contrainte de transfert aux caisses de retraites sans passif obère mécaniquement la comparaison en défaveur de la Foncière.

Il est important de souligner que le réexamen des principes fondateurs de la Foncière Logement, que la Cour semble appeler de ses vœux dans son rapport 2008, est en cours dans le cadre de la profonde rénovation du 1% Logement qui résulte du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008. En particulier, un allongement des durées d'exploitation des logements avant transfert aux régimes de retraites, une diminution corrélative de la part des subventions dans le financement des logements ainsi qu'une optimisation des coûts et loyers sont envisagés.

**II) Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion introduit une réforme profonde du 1% Logement, renforçant l'efficacité du système de la PEEC tout en le recentrant autour de l'Etat décisionnaire**

**1) De la suppression du système conventionnel à la définition par l'Etat des emplois du 1% Logement**

La réforme ambitieuse du 1% Logement initiée par le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion répond pour une large part aux attentes et recommandations formulées par la Cour dans son rapport public de 2006 sur la participation des employeurs à l'effort de construction. L'une des principales innovations du projet de loi est la suppression de la politique conventionnelle entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement (UESL).

Il appartiendra désormais à l'Etat, après consultation des partenaires sociaux, de définir l'orientation des emplois de la PEEC.

La définition des emplois du 1% Logement s'inscrira dans une logique vertueuse : chaque année, les emplois seront orientés par l'Etat en fonction des priorités nationales de la politique du logement et les résultats obtenus. L'allocation des ressources du 1% Logement à chacune des catégories

*d'emplois se fera, comme le souligne la Cour en page 23, en fonction de la « performance comparée des emplois des fonds de la PEEC, programmes et actions correspondants ». La définition des emplois dans le cadre de la loi constitue une avancée pour le débat démocratique.*

*D'une part, le décret en Conseil d'Etat déterminant la nature des emplois et les règles d'utilisation des fonds issus du 1% Logement sera établi après consultation des partenaires sociaux.*

*D'autre part, l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'examen en première lecture du projet de loi par le Sénat, renforce l'information du Parlement puisqu'il prévoit la transmission au Parlement, lors du dépôt des projets de loi de finances pluriannuelles, d'un document de programmation budgétaire pluriannuelle des emplois, élaboré par les ministres chargés du logement et du budget.*

*Le montant minimal et maximal de chacune des catégories d'emploi sera en outre fixé annuellement par décret.*

2) Une modification de la gouvernance propice à la clarification du rôle et des mandats des acteurs du 1% Logement

*La Cour considère que la gestion centrale du réseau des collecteurs du 1% Logement est « confuse et périlleuse » et « mise en danger par les conflits d'intérêt et par le défaut de contrôle ». Le projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion met fin à cette situation de confusion. En effet, le texte modifie en profondeur le rôle de l'Etat et des partenaires sociaux, ainsi que la gouvernance du 1% Logement. Il en résulte une clarification du rôle, des missions et des mandats des acteurs de ce secteur.*

*L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), dont la gouvernance ne relèverait plus que de l'Etat, serait recentrée sur une activité de contrôle de l'ensemble des acteurs du 1% Logement (les organismes collecteurs agréés, l'UESL et les filiales et organismes contrôlés ou financés par les CIL, les chambres de commerce et d'industrie).*

*L'UESL serait pour sa part confortée dans son rôle de pilotage et de coordination des organismes collecteurs. Elle disposerait de pouvoirs de recommandation afin d'assurer l'application des orientations du Gouvernement et d'améliorer l'efficacité de la gestion des organismes collecteurs.*

3) Une volonté partagée de rationaliser l'activité des acteurs

*La rénovation du 1% Logement ne se limite pas aux dispositions du projet de loi. Comme le souligne la Cour dans ses conclusions, « Une fois les institutions rénovées, une autre phase de réforme devra être engagée, celle*

relative au réseau des collecteurs ». Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion vise à améliorer la gestion des collecteurs en confortant le rôle de pilotage et de coordination de l'UESL .

La réforme du 1% Logement comprend l'objectif de dégager des économies de gestion substantielles, de l'ordre de 100 M€ dès 2011. Il est envisagé pour ce faire un développement d'outils de contrôle de gestion favorisant l'amélioration de la performance des collecteurs et un durcissement réglementaire des conditions d'agrément et de financement des collecteurs (taille minimale, niveau de prélèvement autorisé).

Concernant la question du regroupement des collecteurs, il est important de souligner que le Gouvernement a la volonté de définir une stratégie claire en la matière, afin de maîtriser les coûts de gestion. En ce sens, il a demandé aux partenaires sociaux de lui proposer des schémas de réorganisation du réseau. Ces schémas devront, comme le souligne la Cour, permettre de prendre en compte la territorialisation des politiques du logement.

Si le rapprochement entre la MIILOS et l'ANPEEC, que la Cour appelle de ses vœux, sera étudié sérieusement à l'avenir par le ministère du logement, il est apparu dans l'immédiat peu opportun, au moment où le secteur du 1% Logement et ses acteurs vont connaître un profond bouleversement, de procéder à un rapprochement entre ces deux structures.

Renforcer l'efficacité du système signifie également pour le ministère du logement améliorer l'évaluation des emplois des fonds issus de la PEEC, enrichie notamment par les études réalisées par l'ANPEEC et l'UESL et rendue plus visible par les rapports au Parlement.

\*\*\*

Ainsi, le ministère chargé du logement partage largement les conclusions tirées par la Cour sur les enjeux du 1% Logement, comme le démontrent les dispositions du projet de loi. Une fois le projet adopté, il restera pleinement mobilisé pour veiller à ce que les orientations retenues par le Gouvernement se traduisent dans les faits et conduisent à une meilleure efficacité des emplois du 1% Logement.

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET  
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*J'ai pris connaissance avec la plus grande attention des remarques formulées par la Cour dans son insertion « Les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction ». Il en ressort que, pour soutenir les progrès substantiels contenus dans le projet de loi de mobilisation pour le logement, largement inspiré par les travaux conduits dans la cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réorganisation du « 1 % logement » et la remise à plat des emplois de la PEEC doivent maintenant faire l'objet d'une mise en œuvre.*

*Je constate avec la Cour que les processus de création des nouveaux emplois de la PEEC intègrent trop peu souvent une démarche d'évaluation préalable. La réforme de la gouvernance de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), sous réserve de son vote dans la loi de mobilisation pour le logement, devrait contribuer à mieux satisfaire cette exigence, par une implication renforcée de l'Etat.*

*Vous soulevez, par ailleurs, le manque de transparence créé par « Le maquis des conventions » signées par l'UESL, dont l'absence de consolidation rend impossible l'obtention d'une vision synthétique des missions qui lui sont confiées. C'est un sujet bien connu qui sera résolu par la consolidation de ces conventions en un décret pris en application de la loi de mobilisation pour le logement, dont la rédaction est en cours entre les services de l'Etat et l'UESL.*

*Comme vous le soulignez, par ailleurs, dans votre insertion, je constate l'incohérence du maillage territorial du réseau des collecteurs du « 1 % logement » avec le mouvement de décentralisation de la politique du logement. Ce constat rend d'autant plus pressante la nécessité d'engager une réorganisation des collecteurs pour étudier l'évolution de leur patrimoine afin que ce dernier serve le mieux possible la collectivité.*

*La Cour souligne, par ailleurs, la nécessité de réaliser et d'actualiser régulièrement des projections financières sur les ressources et les emplois de la PEEC. Je souscris à l'intérêt d'une telle démarche, propre à concilier la préservation de l'équilibre financier des emplois de la PEEC avec la réalisation des objectifs prioritaires de la politique du logement et de la ville.*

*Enfin, je note que la Cour s'étonne de l'absence des commissaires du gouvernement du comité permanent de l'Association foncière logement (AFL). Il me semble nécessaire de rappeler que, sur le modèle d'établissements publics comme l'ANRU, il appartient au conseil d'administration – qui accueille les commissaires du gouvernement – d'exercer un contrôle des engagements pris par le comité permanent. Ce dernier est un organe de gestion « au quotidien », auquel les commissaires du gouvernement n'ont pas vocation à participer.*

*Sous cette réserve, cette insertion ne soulève, par conséquent, pas d'objection de ma part.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR  
LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT  
DE CONSTRUCTION (ANPEEC)**

*L'insertion sur « les enjeux de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction » n'appelle, de la part de l'Agence, que trois remarques de portée générale et quelques remarques ponctuelles.*

**Remarques de portée générale**

*1. Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion examiné par le Parlement à l'automne 2008 apporte des réponses à nombre de préoccupations de la Cour.*

*Tel est notamment le cas pour :*

*- les nouvelles règles de gouvernance applicables au secteur du 1% Logement, et notamment à l'ANPEEC, dont le conseil d'administration ne comprendra plus de membres désignés par les organisations patronales ou syndicales, ni de représentants des collecteurs ;*

*- le nouveau rôle de l'Agence, recentré sur les fonctions de contrôle, d'études, de statistiques et d'évaluation ;*

*- l'extension du champ du contrôle de l'Agence, notamment à l'UESL et ses filiales ;*

*- la nouvelle compétence d'évaluation conférée à l'ANPEEC.*

*2. La Cour recommande « d'assurer la publication pour les groupes de CIL de comptes consolidés ou à tout le moins combinés, afin de rendre compte des flux financiers entre les collecteurs et les sociétés de HLM dont ils sont actionnaires ».*

*L'Agence a clairement indiqué à la Cour et confirme ici qu'elle a dépassé - en raison notamment de l'évolution du contexte - les interrogations qu'elle avait initialement eues à ce sujet.*

*Elle a donc engagé fin 2008 la démarche en vue de l'établissement de comptes consolidés (ou combinés) par les CIL, dans des conditions adaptées aux particularités du secteur.*

*L'objectif est, sous réserve notamment de l'avis du Conseil National de la Comptabilité, une mise en application si possible à partir des comptes de l'année 2010.*

*3. La Cour recommande « d'exercer effectivement le contrôle de l'UESL et de la Foncière Logement au moyen notamment d'un rapprochement entre la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) ».*

*La collaboration entre la MIILOS et l'ANPEEC est d'ores et déjà tout à fait effective, notamment par les fréquents échanges d'information (programme de contrôle de l'année, rapports...) et par la coordination des actions lorsqu'elle est possible (lors de contrôles de CIL). Cependant, l'Agence est totalement disposée à approfondir ces relations, c'est pourquoi une démarche entre les deux organismes a été initiée en vue de faire l'inventaire des points d'amélioration et de formaliser si nécessaire les conditions de leur coopération.*

*Si le Gouvernement n'a actuellement pas retenu l'option d'un rapprochement structurel des deux entités, cette question pourrait, dans certaines hypothèses, se poser à moyen terme.*

*Deux points au moins doivent être soulignés à cet égard :*

*- d'une part, si les tâches de contrôle des deux organismes présentent évidemment nombre de points comparables, il importe également de rendre compte des spécificités tant du logement social que du « 1% Logement » (notamment les réglementations propres à chacun des secteurs ou les différences de métiers entre des maîtres d'ouvrages et des financeurs).*

*- d'autre part, le statut d'EPIC de l'Agence présente, pour l'action, des avantages significatifs, notamment quant aux possibilités de recrutement de collaborateurs ayant les compétences requises. En cas de rapprochement structurel, il paraîtrait souhaitable - pour le succès de l'action - de préserver et d'étendre cet atout.*

\*\*\*

### **Remarques ponctuelles**

#### **Point I-A-2-b) Les dysfonctionnements des conseils d'administration**

*« Quant au programme de contrôle, il doit être approuvé par les ministres chargés du logement et de l'économie mais dans les faits, ceux-ci l'approuvent sans modification ».*

*Le programme de contrôle est présenté au Comité permanent dans lequel siègent les représentants des ministères de tutelle. Au cours des débats qui ont lieu, en général lors des deux dernières réunions de l'année, ceux-ci sont amenés à faire leurs remarques. Ce n'est qu'ensuite que le projet de programme est soumis aux ministres.*

*En plus de ces discussions préalables, il a été plusieurs fois demandé à l'Agence des modifications de programme. Tel a été le cas pour les programmes de contrôles de 2003 et 2004, ainsi que pour un contrôle spécifique ajouté en cours d'année 2001 à la demande de l'Etat. En 2006, la DGUHC a demandé de différer le contrôle de l'Association Foncière Logement puis, en 2007, la DGTPE a demandé l'inscription du contrôle d'ASTRIA. Ces modifications ont été prises en compte.*

**Point I-B-1 L'insuffisante adaptation du réseau des collecteurs à l'évolution des missions**

« Quant à la compatibilité avec les règles de la concurrence des actions des collecteurs.....elle n'a toujours pas été vérifiée ».

Si aucune étude spécifique n'a été effectuée, il convient de souligner qu'en 2008, l'ANPEEC a été auditionnée par le conseil de la concurrence suite à une plainte en concurrence déloyale déposée par une société exerçant l'activité de relocation et concernant les plates-formes CIL-PASS Mobilité. Le conseil de la concurrence dans sa décision n° 08-D-11 du 19 mai 2008 constate que le plaignant « n'apporte pas d'élément suffisamment probant concernant d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles prohibées. La saisine doit, en conséquence, être rejetée. ».

A la connaissance de l'Agence c'est la seule plainte que le conseil de la concurrence ait enregistrée sur un emploi PEEC.

**Point I-B-3-a) un environnement normatif déficient**

« Dans le rapport publié en février 2006, la Cour demandait un effort d'économies de la part des collecteurs passant notamment par une rationalisation du réseau. Les collecteurs ont en effet accéléré leur restructuration. (...). La rationalisation n'est toutefois qu'apparente car dans le même temps (1998 à 2007) les participations financières des collecteurs se sont développées jusqu'à atteindre en 2006, 1,29 Md€. ».

Sans remettre en question les constatations et les chiffres présentés par la Cour, on voit mal les raisons qui conduisent à mettre en parallèle l'effort d'économies demandé et la rationalisation du réseau préconisée, d'une part, avec l'augmentation des participations financières, d'autre part. Cet accroissement est essentiellement le reflet des conséquences de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 sur l'actionnariat des SA d'HLM, ainsi que de l'augmentation de l'activité de financement auprès des personnes physiques, notamment dans le domaine de la mobilité, (à travers les sociétés du titre V) et plus récemment des PASS-FONCIER.

« De même, la Cour demandait la suppression de la notion de fonds non réglementés et leur incorporation dans les fonds réglementés, dans le but de limiter la diversification des CIL au-delà de leur objet social. »

L'activité sur fonds non réglementés ne peut être développée que dans des filiales du CIL dites du titre V, c'est-à-dire les sociétés prévues au titre V de l'annexe du décret n° 90-392 du 11 mai 1990. Celui-ci stipule notamment que « l'objet social de ces sociétés est conforme à celui défini au titre 1<sup>er</sup> ci-dessus » en d'autres termes à celui des CIL. Il n'est donc pas autorisé que la diversification des CIL sur fonds non réglementés soit non conforme à l'objet social du collecteur.

**Point II-B-1 : un équilibre financier incertain**

*Les prévisions de trésorerie affichées dans le tableau paraissent dater de fin avril 2008. Elles ne prennent donc pas en compte les importantes évolutions des emplois de la PEEC prévues à l'automne 2008 parallèlement au projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.*

---

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

*Considérant le logement comme un des éléments structurants et essentiels du dialogue social, réaffirmant la vocation des entreprises à s'impliquer dans l'amélioration des conditions de logement des salariés et pour répondre aux interrogations et critiques formulées sur la gestion du 1% Logement, notamment par la Cour des Comptes, les partenaires sociaux ont décidé, en juillet 2008 et de façon unanime, d'engager une réforme en profondeur du 1% Logement.*

*Dans cette perspective et afin de marquer leur volonté commune, ils ont signé le 17 septembre 2008 le premier Protocole National Interprofessionnel – PNI – qui est désormais le socle de la refondation du 1% Logement. Prévu sur une période de 4 ans (2009 – 2012), le PNI s'articule autour de 2 axes complémentaires : la politique d'emploi des fonds du 1% Logement et la gouvernance du Mouvement.*

*Sur la politique d'emploi des fonds, les orientations fixées par le PNI ont comme ambition majeure de contribuer à la réalisation chaque année de 30 000 logements économiquement accessibles supplémentaires, en réorientant les ressources du 1 % Logement autour de 5 axes :*

- développer l'offre locative à prix accessible ;*
- accroître l'accession à la propriété des salariés ;*
- favoriser l'accès et le maintien des salariés dans leur logement ;*
- lutter contre la fracture énergétique dans l'esprit du Grenelle de l'environnement ;*
- participer à la rénovation urbaine des quartiers en difficulté.*

*Ces orientations ont toutefois été profondément impactées par la décision du Gouvernement, dans un contexte difficile pour les finances publiques, de réorienter pendant 3 ans une part importante des fonds du 1% Logement sur des emplois relevant de la politique de rénovation urbaine (ANRU et Anah) qui jusqu'alors étaient financées par le budget de l'Etat.*

*Cette situation déstabilise la structure des grandes catégories d'emploi des fonds du 1% Logement, met en situation de risque le dispositif à moyen terme et nécessitera donc des arbitrages lourds tant sur le plan de l'activité que pour l'organisation à venir du Mouvement.*

*Concernant la gouvernance du 1% Logement, les orientations du PNI sont pour l'essentiel en cohérence avec les dispositions prévues dans le projet de loi pour le logement et la lutte contre l'exclusion en cours d'examen au Parlement. Un point est toutefois encore en débat : il s'agit du cadre juridique pour les engagements réciproques entre l'Etat et les partenaires sociaux en matière d'emploi des fonds. La Cour observe à ce sujet que la présentation, prévue dans le projet de loi, des flux de la PEEC dans les documents budgétaires annuels constitue une avancée pour le débat démocratique et que la reprise de l'initiative de l'Etat dans l'orientation des emplois de fonds est une étape essentielle dans la nécessaire insertion de la PEEC dans la politique nationale du logement. S'agissant d'une participation certes obligatoire mais émanant des entreprises pour favoriser le logement de leurs salariés, les partenaires sociaux ont proposé une démarche du type de celle pratiquée pour la négociation des relations du travail, permettant la discussion sociale et laissant ensuite à l'Etat la responsabilité politique de suivre ou de ne pas suivre l'accord passé entre les partenaires sociaux. Cette démarche permettrait à ceux-ci d'être partie prenante et force de propositions dans les choix opérés, ce qui est d'autant plus légitime qu'ils auront à en assumer la mise en œuvre tout en garantissant les grands équilibres financiers du dispositif.*

*Pour ne pas retarder la mise en application du PNI et sans attendre le vote de la loi, le Conseil d'administration de l'UESL a décidé le 23 octobre 2008 de créer un comité de réforme. Ce comité a travaillé sur les thèmes suivants, qui se recoupent très largement avec les préoccupations exprimées par la Cour : l'équilibre financier à moyen terme, la revue des organismes nationaux, la restructuration du réseau des CIL, les méthodes de gestion et la politique de communication. Une restitution des travaux a été examinée le 17 décembre et doit faire l'objet d'une première série de décisions du Conseil lors d'une réunion prévu à cet effet le 21 janvier 2009.*

*A cet égard, dans les conclusions de son rapport, la Cour formule des recommandations qu'elle considère comme nécessaires, portant sur la restructuration des collecteurs et la Foncière Logement. Dans la perspective des travaux engagés, ces recommandations appellent les premiers éléments de réponse suivants :*

#### **Concernant la restructuration des collecteurs**

*. Engager un schéma directeur de regroupement des collecteurs, vraisemblablement sur une base régionale, afin de prendre en compte la décentralisation de la politique du logement, et mettre en place les conditions de leur insertion dans les politiques locales du logement.*

*Il est rappelé que l'objectif de poursuite de la réduction du nombre de collecteurs est clairement indiqué dans le PNI. Sur la base du travail mené au sein du comité de réforme, l'option qui a été retenue consisterait à inciter les CIL à des regroupements permettant de fédérer des organismes sur un projet entrepreneurial défini à partir d'indicateurs socio-économiques pertinents. Ces indicateurs seraient précisés dans un cahier des charges validé par le Conseil du 21 janvier, à partir duquel les CIL auraient à faire des propositions de regroupement dans un délai déterminé. L'articulation entre les politiques locales de l'habitat et l'offre de service aux entreprises et à leurs salariés devrait être au cœur de cette démarche.*

*. Disposer au niveau de l'UESL d'un tableau de bord permettant avec un petit nombre d'indicateurs, de suivre la productivité et la performance des collecteurs.*

*Cette question a été abordée dans le cadre du comité de réforme. Le Conseil du 21 janvier devrait entériner le principe de la mise en place d'un dispositif de « déclaration individuelle de situation » permettant le suivi de bilans d'activité et la détermination de ratios d'efficacité*

*. Assurer la publication par les groupes de CIL de comptes consolidés ou à tout le moins combinés, afin de rendre compte des flux financiers entre les collecteurs et les filiales HLM dont ils sont actionnaires.*

*Ce chantier est en cours sous l'égide de l'ANPEEC. L'UESL y est associée ainsi que des représentants de CIL.*

*. S'assurer que les collecteurs agissent en conformité avec les règles de la concurrence lorsqu'ils interviennent dans le secteur marchand.*

*Ce point fait l'objet d'une préoccupation partagée des partenaires sociaux, reprise dans le PNI. Une réflexion sera lancée dès que les actions prioritaires de la réforme seront suffisamment avancées.*

*. Réaliser et actualiser régulièrement les projections financières sur les ressources et les emplois de la PEEC.*

*Dans le contexte rappelé précédemment, il s'agit d'une préoccupation essentielle pour les partenaires sociaux. Au-delà du travail mené au sein du comité de réforme, il sera régulièrement procédé à l'actualisation des projections financières afin de permettre au Conseil de veiller au respect de la stricte exigence d'équilibre emplois-ressources à court et moyen terme.*

*. Evaluer régulièrement l'efficacité sociale comparée des différents emplois de la PEEC.*

*Au titre des mesures destinées à améliorer l'efficience et l'efficacité des emplois du 1% Logement, il sera proposé au Conseil du 21 janvier d'engager une démarche de mise en place d'un cadre commun d'évaluation des emplois qui reposera sur des enquêtes de satisfaction auprès de entreprises et des salariés ainsi que sur des études d'impact socio-*

*économiques plus générales intégrant une dimension relative à l'efficacité sociale.*

*. Engager une réflexion sur le sort des actifs des CIL.*

*Une réflexion sur le sort des actifs des CIL implique en amont une réflexion plus large sur le financement du logement social et la place du 1% Logement dans ce cadre. Cette réflexion, abordée au sein du comité de réforme, sera proposée au Conseil du 21 janvier.*

#### **Concernant la Foncière logement**

*. Faire expertiser les programmes immobiliers engagés et revoir les conditions d'intervention en fonction de l'utilité marginale des emplois alternatifs (c'est-à-dire au regard des autres utilisations possibles des fonds versés par l'UESL).*

*Le réexamen des conditions d'intervention en fonction de l'utilité marginale des emplois alternatifs par l'UESL, et notamment quant à la forme du financement sur fonds du 1% logement, va être mené dans la continuité des premières réflexions réalisées au sein du comité de réforme et des orientations qui seront arrêtées par le Conseil du 21 janvier.*

*Par ailleurs, une réflexion est en cours sur l'allongement des durées de détention des logements à 25 ans (contre 15 ans actuellement). L'articulation avec les régimes AGIRC et ARRCO devra être revue en fonction des conclusions de cette réflexion.*

*. Revoir l'organisation et les relations avec les sous-traitants dans le strict respect des règles de la concurrence et en vue d'éviter tout conflit d'intérêt.*

*Cette question doit être examinée dans le cadre plus large de la revue d'ensemble engagée sur les structures nationales existantes en vue de les simplifier et d'en permettre une meilleure maîtrise. Le Conseil du 21 janvier donnera sur ce point de premières orientations.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE  
L'ASSOCIATION FONCIÈRE LOGEMENT**

*L'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur « Les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction » appelle de la part de l'association Foncière Logement les observations suivantes.*

*L'association s'étonne que la Cour des comptes ait choisi des titres à la tonalité très négative, propres à retenir l'attention d'un lecteur pressé ou non averti, alors même que le contenu des passages correspondants ne relève parfois aucune irrégularité et que les recommandations finales ne suggèrent aucune piste d'amélioration crédible.*

*Concernant la confusion des responsabilités, Foncière Logement tient à rappeler que son fonctionnement est paritaire, ce qui se traduit par le fait que toutes les décisions sont prises à l'unanimité au sein du comité permanent.*

*Il n'appartient pas à l'association Foncière Logement de porter une appréciation sur la façon dont les commissaires du gouvernement qui représentent l'État au sein de son conseil d'administration ont exercé leurs fonctions. Elle ne peut toutefois pas laisser dire (I-A-2-b) qu'ils auraient couvert des irrégularités, alors que les exemples cités constituent des accusations sans fondement. D'une part, l'association Foncière Logement a eu l'occasion de démontrer, en réponse aux premières observations de la Cour, que les rémunérations versées au dirigeants sont conformes aux règles figurant au code général des impôts, qu'elles sont proportionnées aux responsabilités des trois dirigeants rémunérés, qu'elles ont été fixées, non « par les dirigeants eux-mêmes » mais par les organes compétents (détermination par le comité des rémunérations et approbation par le conseil d'administration) et enfin que le principe de transparence a été respecté puisque les montants versés figurent chaque année dans le rapport d'activité soumis à l'assemblée générale de l'Association. D'autre part, comme Foncière Logement l'a également démontré, la « sélection des prestataires extérieurs » a été effectuée dans le respect des règles de publicité et de mise en concurrence prévues par l'ordonnance du 6 juin 2005 et du décret du 30 décembre 2005 pris pour son application.*

*L'association Foncière Logement ne partage pas l'appréciation de la Cour (I-A-2-c) selon laquelle le choix de l'externalisation comporterait « le risque d'une dilution des responsabilités et d'une absence de contrôle du dispositif ». Elle estime avoir démontré que ce choix fondamental permet de concilier l'efficacité d'une gestion au plus près du terrain par des professionnels qualifiés et les garanties résultant d'une concentration du pouvoir de décision et de contrôle.*

*L'association Foncière Logement récuse enfin l'appréciation portée par la Cour (II-A-2) selon laquelle le bilan de ses actions serait « à ce jour médiocre », même si elle apprécie l'ouverture que comporte cette expression.*

*Une appréciation aussi sévère découle selon elle d'une erreur d'analyse. Contrairement aux organismes HLM auxquels la Cour persiste à la comparer, l'action de Foncière Logement ne peut pas se mesurer à un nombre de logements construits, alors qu'elle n'en construit aucun. L'Association est chargée par la loi d'une double mission consistant à faire réaliser des programmes de logements sociaux contribuant à la mixité des villes et des quartiers et à contribuer par transfert d'actifs au financement des régimes de retraites complémentaires.*

*De ce point de vue, son bilan est déjà éloquent : au 31 décembre 2007, elle avait pris livraison de 8 189 logements et engagé des programmes pour 20 856 logements. A la même date, une évaluation des 4 599 logements relevant des programmes lancés en 2003 et 2004, pour un investissement de 730 millions d'euros, s'établissait à 1,24 milliard d'euros.*

*Chacun des programmes engagés répond aux strictes exigences fixées par l'Association : choix de la localisation, accord des collectivités locales, mixité sociale, qualité environnementale, souci de valorisation patrimoniale.*

*Le choix de la qualité est dicté d'abord par l'impératif de mixité sociale au sein de chaque immeuble ainsi que dans les zones de renouvellement urbain, ensuite par les exigences des élus locaux et le souci d'intégration architecturale dans le paysage urbain, enfin par la nécessité de construire des immeubles dont la valeur se maintienne sur longue période sans entreprendre de coûteux travaux d'entretien.*

*Il est paradoxal que l'insertion au rapport public reproche à Foncière Logement de vouloir transmettre aux caisses de retraite complémentaire des immeubles sans passif, alors que personne mieux que les magistrats de la Cour des comptes ne connaît le défi que représente, à horizon de vingt ans, le financement des retraites. Il serait inconscient de demander à l'AGIRC-ARRCO de financer, outre les retraites complémentaires des cadres et salariés du secteur privé, le service de la dette qui aurait été contractée par Foncière Logement pour financer les immeubles transmis.*

*Enfin les recommandations de la Cour des comptes laissent perplexe :*

- *la Cour demande à Foncière Logement de faire expertiser les programmes immobiliers engagés alors que les expertises sont déjà réalisées ;*
- *la Cour demande à Foncière Logement de revoir « l'organisation et les relations avec les sous-traitants dans le strict respect des règles de la concurrence et en vue d'éviter tout conflit d'intérêt » alors que l'association n'a passé aucun contrat sans respecter les règles de publicité et de mise en concurrence.*

*Pour conclure, Foncière Logement juge utile de rappeler que le 1% n'est pas un impôt dont l'Etat aurait la disposition, mais un investissement des entreprises en faveur du logement de leurs salariés, et que les partenaires sociaux ne peuvent pas renoncer à orienter l'utilisation de ces fonds.*

---