



HAL
open science

De l'hostilité au compromis offensif entre la puissance publique et les organisations patronales sur la question du logement : le cas de la P.E.E.C.

Marianne Cuoq

► **To cite this version:**

Marianne Cuoq. De l'hostilité au compromis offensif entre la puissance publique et les organisations patronales sur la question du logement : le cas de la P.E.E.C.. Science politique. 2012. dumas-01112959

HAL Id: dumas-01112959

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01112959>

Submitted on 4 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Marianne CUOQ

DE L'HOSTILITE AU COMPROMIS OFFENSIF ENTRE
LA PUISSANCE PUBLIQUE ET LES ORGANISATIONS
PATRONALES SUR LA QUESTION DU LOGEMENT.

Le cas de la P.E.E.C.



Année 2011-2012

Master Politiques Publiques et Changement Social
Spécialité Villes, Territoires, Solidarités.

Sous la direction de Bernard Hofmann.

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Marianne CUOQ

DE L'HOSTILITE AU COMPROMIS OFFENSIF ENTRE
LA PUISSANCE PUBLIQUE ET LES ORGANISATIONS
PATRONALES SUR LA QUESTION DU LOGEMENT.

Le cas de la P.E.E.C.

Année 2011-2012

Master Politiques Publiques et Changement Social
Spécialité Villes, Territoires, Solidarités.

Sous la direction de Bernard Hofmann.

Remerciements.

A Bernard Hofmann pour avoir accepté de diriger ce mémoire de recherche de 5^{ème} année.

A Elsa Guillaud pour avoir accepté de faire partie du jury et de juger une nouvelle fois mon travail.

Un grand merci à Gérard Deygas pour m'avoir lancé, peut être inconsciemment, sur le sujet d'Action Logement.

Merci à toutes les personnes interrogées dans le cadre de ce mémoire d'avoir trouvé un moment dans leurs emplois du temps chargés, pour me recevoir.

A Sarah pour cet été magnifique passé entre la Bibliothèque Municipale de Grenoble, les Bibliothèques Universitaires de Grenoble, la Piscine Jean Bron et notre chère rue de Stalingrad.

*Merci à Charlotte, Anne-Charlotte et Mathieu pour m'avoir loué des livres indispensables à la rédaction de ce mémoire de recherche.**

A la Team Cuoq pour sa relecture patiente et attentive.

Et enfin merci Sciences-Po, je t'aimais bien tu sais...

** Et d'avoir pallié à l'inadaptation de la politique de prêt de livres au centre documentation de Sciences Po Grenoble.*

Sommaire.

Remerciements.....	5
Sommaire.....	6
Introduction.....	3
Partie I : Fondations des interventions patronale et étatique en matière de logement.....	13
Chapitre I. Le logement : une initiative patronale.....	15
Section I : L'Etat et le Patronat ; deux acteurs au coude à coude.....	15
I) La préoccupation patronale.....	15
II) La timide intervention de l'Etat.....	22
Section II : Les fondations du compromis.....	29
I) La montée en puissance de l'Etat.....	29
II) L'expérience de Roubaix-Tourcoing.....	34
Chapitre II. La Participation des Employeurs à l'Effort de Construction.....	45
Section I : Du 1% à la P.E.E.C : le compromis républicain.....	45
I) Le Contexte de rapprochement des parties.....	46
II) Les oppositions à la P.E.E.C.....	50
Section II : La P.E.E.C. dans la politique publique du logement.....	55
I) La structuration des C.I.L.....	55
II) La prédominance de l'Etat en matière de logement.....	60
Partie II : Persistance du 1% Logement.....	67
Chapitre I. Action Logement : les entreprises s'engagent.....	69
Section I : Les partenaires sociaux.....	69
I) Une organisation paritaire.....	69
II) L'intégration de la parole syndicale.....	75
Section II : Action Logement : Mutation d'une organisation.....	85
I) Le passage à une logique d'entreprise.....	85
II) L'émergence de l'acteur Action Logement.....	93
Chapitre II. « Gouverner c'est résister ».....	101
Section I : Rapport Action Logement et Etat.....	101
I) De partenaires à adversaires.....	101
II) L'entrée en guerre d'Action Logement.....	109
Section II : Patronat et logement.....	118
I) Intérêt patronal pour le logement.....	118
II) Le paternalisme patronal.....	129
Conclusion.....	138
Bibliographie.....	142
Table des annexes.....	154
Résumé.....	159

Introduction.

« [...] il n'est pas dans les intentions du gouvernement de remettre en cause l'existence ou les modes de fonctionnement du dispositif paritaire que constitue Action Logement, mais au contraire de demander à Action Logement de prendre toute sa part à l'effort de construction de logement sociaux qui figure au titre des engagements du Président de la République. »¹

C'est par ces mots que le Premier Ministre, Jean-Marc Ayrault a mis fin, au milieu de l'été 2012, aux nouvelles agitations autour d'Action Logement. Début juillet, le Ministre du budget, Jérôme Cahuzac² avait prévu dans son premier projet de loi de finances rectificative, présenté le 4 juillet 2012 en Conseil des Ministres, de récupérer intégralement les ressources du dispositif Action Logement. Immédiatement contré par sa collègue Cécile Duflot³, Ministre du Logement, entièrement opposée à cette « nationalisation », le Gouvernement était dans l'attente d'un arbitrage du Premier Ministre avant l'adoption du projet définitif fin juillet. En tranchant en faveur de sa ministre du logement, Jean-Marc Ayrault permet à ce dispositif d'origine patronale de perdurer.

C'est par ce nouveau vocable « Action Logement » que l'on désigne l'ancien « 1% logement » ou « 1% patronal ». Il s'agit d'un dispositif d'initiative patronale né dans le Nord en 1943, par lequel les entreprises cotisent une part de leur masse salariale (fixée à 1% de ladite masse) auprès d'un Comité Interprofessionnel du Logement afin que celui-ci contribue à loger leurs salariés. Nous avons placé dans un précédent travail⁴ ce dispositif comme héritier du paternalisme patronal. Nous nous étions attachés à décrire comment l'idéologie patronale dite paternalisme s'était créée, via la représentation patronale des ouvriers, en miroir à la classe ouvrière naissante au XIX^{ème} siècle et comment elle s'était exprimée dans la

¹ Lettre du Premier Ministre, Jean-Marc Ayrault au Conseil de Surveillance de l'U.E.S.L. , le 26 juillet 2012.

² Jérôme Cahuzac est actuellement Ministre délégué chargé du Budget dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault.

³ Cécile Duflot est actuellement Ministre de l'Égalité des territoires et du logement dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault.

réalisation de logements en direction des ouvriers. Les relations entre le Patronat et Etat avaient alors été interprétées comme le rejet de l'intervention étatique par les patrons paternalistes étudiés⁵ qui restaient ainsi « *maitre[s] absolu[s]* »⁶ vis-à-vis de leurs salariés. Le logement est donc resté en grande partie une initiative patronale jusqu'à la fin du XIXe siècle. Le contexte d'influence libérale prédominant plaçait l'Etat comme un acteur à tenir hors de la sphère économique. Néanmoins l'Etat s'est peu à peu construit et renforcé, intervenant dans la politique sociale et donc dans celle du logement.

« Après le « tournant social » amorcé par l'Etat républicain au cours des années 1890, la partie patronale va devoir mener un combat d'arrière garde pour contenir les empiètements du solidarisme. »⁷

Le premier tournant de l'Etat interventionniste se situerait donc sous la Troisième République à la fin du XIXe siècle. Dans le domaine du logement il s'agira notamment de la loi Siegfried en 1894. Puis la loi Ribot (1906), la loi Bonnevey en 1912 puis la loi Loucheur (1929). L'intervention de l'Etat se fait alors, de manière progressive toujours sous couvert de suppléer à l'initiative privée, sans l'éliminer. La crise des années 1930 puis le second conflit mondial vont ralentir l'intervention étatique en matière de logement qui ne reprendra que dans les années 1950, au sein d'un Etat devenu Providence⁸. C'est là que l'on peut marquer le second tournant interventionniste de l'Etat en matière de logement. En effet, dès les années 1950, l'Etat va, en France, intervenir massivement dans ce domaine. Par la planification appuyée sur un système de construction débridé⁹, l'Etat va se lancer dans une politique de construction de masse afin de répondre à l'explosion démographique ainsi qu'au développement industriel des Trente Glorieuses.

⁴ Voir l'introduction in CUOQ, Marianne (2010). *LOGGER LES OUVRIERS. Le paternalisme patronal créateur de logement en France*. Bachelor de sciences politiques : Grenoble : Sciences-Po Grenoble, 2010, 144p.

⁵ Il s'agissait d'Edouard Michelin co-créateur et gérant de l'entreprise Michelin & Co à Clermont-Ferrand, et de Jean-Baptiste Godin, créateur et patron de l'entreprise Godin dans l'Aisne.

⁶ CUOQ, M. *op.cit.* p 90.

⁷ GUIBAUD, Bernard. « Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques d'une liaison hasardeuse ». *Mouvements*. Février 2012. N°14, pp38-45.

⁸ L'Etat Providence au sens strict et historique est l'Etat qui intervient dans le domaine du social via notamment un système de Sécurité Sociale. Dans un sens plus large, il s'agit de l'ensemble des interventions économiques et sociales de l'Etat (in CAPUL, Jean-Yves. *Dictionnaire d'Economie et de Sciences Sociales*. Paris : Hatier, 2003, p 182.)

⁹ La rationalisation et l'entrée de la construction industrielle de logement ont été impulsées par des modifications fiscales, juridiques et foncières de l'Etat. Nous ne reviendrons pas sur l'ensemble de ces mesures qui ont été à la

« [...] on ne peut établir de séparation entre le développement industriel et le développement urbain. »¹⁰

La politique de l'Etat Providence en matière de logement¹¹ va être jusqu'en 1976 axée sur la quantité. Il faut produire du logement afin de loger en masse la population et répondre aux besoins de main –d'œuvre.

« Entre 1951 et 1972 – année où l'on construit le plus de logements (546 300) - près de 7 millions de logements ont été édifiés, tous types confondus [...] dont plus de 2,1 millions de H.L.M. [...] »¹²

Afin de financer sa politique en faveur du logement l'Etat va utiliser tous les financements disponibles.

« L'évolution du 1% logement a toujours été étroitement liée à celle de la politique publique du logement. »¹³

C'est ainsi que le 1% Logement, né de l'initiative patronale a joué pendant près de 25 ans un rôle de financement complémentaire de la politique de construction de logement de l'Etat en France.

« Ce système d'aide interprofessionnel, paritaire et local, a été étendu en 1953, par l'Etat qui souhaitait répondre durablement aux besoins nés du développement de la société industrielle. »¹⁴

Le partenariat entre l'Etat et le Patronat, créateur de cette cotisation va s'incarner lors de l'institutionnalisation en 1953 du dispositif, qui prend le nom de Participation des Employeurs

base du lancement de la France dans des politiques d'habitat de grandes ampleur ayant notamment donné lieu à la construction des « grands ensembles » symboles français de la construction de logement en masse.

¹⁰ Christine TREBOUET , *Habitat et Capitalisme. Les Comités Interprofessionnels du logement dans les rapports Etat/Patronat*, Paris, l'Harmattan, 2003,p 56. (Questions Contemporaines).

¹¹ Il convient de noter que certains auteurs excluent le logement de l'Etat Providence considérant qu'il s'agit d'un besoin permanent. Nous ne sommes pas de leur avis considérant comme Alain Lipietz que bien qu'étant un besoin permanent, comme l'éducation, le logement répond à ce qui fait la racine de l'Etat Providence : la gestion collective et la reproduction de la force de travail.

¹² Jean Marc STEBE, *Le logement Social en France- 3^{ème} édition*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007. p 99. (Que sais-je ?).

¹³ Jules- Mathieu MEUNIER, « 1% logement et renouvellement urbain : un mariage de raison. », Lab'Urba, Institut Urbanisme de Paris, 2010.

à l'Effort de Construction (P.E.E.C.), et qui viendra financer d'une part le logement dit « social »¹⁵ par l'intermédiaire des fonds qu'il déverse dans les Sociétés Anonymes d'H.L.M. actuelles Entreprises Sociales pour l'Habitat; et d'autre part le logement des salariés via des prêts directs pour l'accession à la propriété. Par les Comités Interprofessionnels de Logement (C.I.L.), le Patronat va continuer à contribuer indirectement au logement de ses salariés, rompant le lien direct entre le contrat de travail et le logement de ces derniers¹⁶. Le système de financement ainsi brièvement présenté¹⁷ a fonctionné jusqu'aux années 1970, les C.I.L. incarnant un compromis passé entre l'Etat et les patrons ainsi qu'un consensus en matière de public visé¹⁸.

Dans les années 1970, « *le consensus se craquelle.* »¹⁹. D'abord, L'Etat va progressivement réorienter de manière législative une partie de la collecte vers d'autres emplois que la construction. Le taux du 1% logement va ainsi passer de 1% à 0,45%. Hormis les 0,05% destinés à baisser les charges sur les entreprises, les 0,50% restants sont orientés vers les aides à la personne, détournant ainsi la vocation primaire d'aide aux salariés du 1%. Ensuite, dès le milieu des années 1990, l'Etat va ponctionner les ressources du 1% logement en passant des conventions avec l'Union d' Economie Sociale du Logement (ou Union des Employeurs et Salariés pour le Logement), tête de réseau du dispositif. On assiste alors à ce que Louis Morice appelle le « [...] *pompage méthodique du 1% Logement* [...] »²⁰. Ces conventions Etat/U.E.S.L. vont notamment être l'origine du financement de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine créée en 2003 par Jean-Louis Borloo. Comme le résume bien Jean-Pierre Shaeffer :

¹⁴ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-13

¹⁵ J. P. Flamand définit le logement social comme « le logement qui a bénéficié pour sa construction du concours législatif et financier de l'Etat, et qui est destiné à recevoir, dans des conditions normales les couches les moins favorisées de la population. » in Jean-Pierre FLAMAND, *Loger le Peuple*, essai sur l'Histoire du logement social, Paris : Editions La Découverte, 1989, p 11.

¹⁶ Lien direct qui était le signe d'un paternalisme patronal, comme nous l'avons montré dans notre précédente étude. Marianne CUOQ, *op.cit.*

¹⁷ Nous reviendrons plus en détail au cours du développement de notre réflexion sur ce système ;

¹⁸ A ce sujet, Jules-Mathieu MEUNIER explique que la collaboration entre l'Etat et le 1% Logement a fonctionné durant le temps où le public visé par les politiques publiques du logement était le même que celui des CIL, c'est-à-dire les salariés.

¹⁹ Manuel DOMERGUE. « *Le paritarisme du 1% logement n'a pas fait le poids face à la logique gestionnaire* » Entretien avec Jules-Mathieu Meunier, Alternatives Economiques, article web, 8 mai 2010.

²⁰ Louis MORICE « *Qui veut la peau du 1% Logement ?* », Le Nouvel Observateur, Economie, article web, 19 juillet 2012.

« La participation des employeurs à l'effort de construction (P.E.E.C.), ou 1% logement, est une taxe de 0,95% des salaires des entreprises (privée, non agricoles, de plus de vingt salariés) : 0,50% financent les aides personnelles et 0,45% sont collectées par les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL), jadis de façon paritaire entre Patronat et syndicats et, depuis 2009, sous contrôle accru de l'Etat. »²¹

L'année 2009 marque le point de rupture de la politique négociée entre l'Etat et le Patronat. Comme le pense Thomas Sigaud dans un article intitulé « Quel est l'avenir du 1% logement ? »²², le 1% Logement a été « *profondément fragilisé par la loi « MOLLE » de 2009* ». La loi M.O.L.L.E. ou loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion²³ aussi appelée loi Boutin²⁴ du nom de la Ministre du Logement et de la Ville de l'époque a été votée le 25 mars 2009. Parmi les dispositions de cette loi, l'article 8 met fin à la politique de Convention entre l'Etat et le 1% Logement et met en place un nouveau mode d'orientation des fonds de l'U.E.S.L., c'est-à-dire des fonds remontant de la collecte des C.I.L. au niveau local. Avec la loi M.O.L.L.E., l'orientation des fonds de la P.E.E.C. sera désormais décidée par décret après « concertation » avec les partenaires sociaux, impliquant ainsi un contrôle de l'Etat sur les ressources du 1% Logement dépossédant l'organisation en place de son pouvoir d'orientation. Privé du réel pouvoir d'emploi de ses fonds, Action Logement essaye depuis 2009 de revenir sur cette loi. Des recours ont ainsi été déposés au Conseil d'Etat et au Conseil Constitutionnel afin de réaffirmer que cette cotisation patronale n'est pas un impôt et donc pas de l'argent public comme semble le considérer l'Etat au travers de cette loi M.O.L.L.E. Ainsi, la récente tentative de Jérôme Cahuzac de budgétiser le 1% Logement est l'aboutissement d'une relation entre l'Etat et le Patronat autour du logement.

Il apparait néanmoins que la décision du Premier Ministre Jean-Marc Ayrault qui confirme comme nous l'avons dit le maintien du 1% Logement, la récupération entière des fonds d'Action Logement et la suppression de cette organisation *ad hoc* à l'Etat n'est pas encore d'actualité. En effet, si l'Etat utilise progressivement de plus en plus des fonds de cet

²¹ Jean-Pierre SHAEFER, « Le rôle des aides publiques pour le logement », *Informations Sociales*, 2009/5 n°155, p104-114.

²² SIGAUD, Thomas. « Quel avenir pour le 1% Logement ? », *Métropolitiques*, article web, 9 mars 2012.

²³ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 publiée au Journal officiel le 27 mars 2009.

organisme vers ses politiques publiques, court-circuitant la gestion paritaire de celui-ci et que de plus, Bercy envisage sérieusement de nationaliser entièrement ces fonds, alors on peut s'interroger sur les raisons de la survie du dispositif. Il apparaît bien que si l'Etat souhaite utiliser les fonds du 1% Logement afin de financer sa propre politique il paraît étrange qu'il ne nationalise pas l'ensemble du dispositif afin d'éliminer toute résistance et critique quant à l'utilisation de ces fonds qui pourraient émerger lors de la « concertation » avec les partenaires sociaux. La question se pose donc en ces termes : Pourquoi le dispositif du 1% Logement perdure t'il aujourd'hui via une organisation externe à l'Etat ?

Afin de répondre à cette question, nous avons souhaité mener une étude sur la relation entre l'Etat et le Patronat autour du logement ayant mené à l'adoption de la loi du 9 juillet 1953 et donc à la naissance de la P.E.E.C. afin de chercher les raisons qui entraînent une persistance de ce dispositif. Nous avons aussi souhaité analyser la structure de l'organisation et le discours des acteurs qui la composent et la dirigent. Afin d'appréhender les discours de l'organisation nous nous sommes appuyés sur des documents émanant de celle-ci ainsi que sur le discours de salariés et d'administrateurs, acteurs d'Action Logement tant au niveau local que national. Notre étude souhaite mettre en perspective la relation historique entre le Patronat et l'Etat afin de tenter de répondre à notre interrogation. Tout au long de cette étude nous soutiendrons l'hypothèse que la persistance du dispositif serait due à la persistance d'un pouvoir patronal sur l'institution dû notamment à une lutte du Patronat pour garder la mainmise sur le logement des salariés. Cette hypothèse nous forcera à explorer plusieurs pistes, notamment celle du paternalisme patronal avec lequel nous avons fait le rapprochement lors de notre précédente étude.

« [...] *les politiques, notamment celles du logement, sont la résultante de conflits, compromis et négociations* [...] »²⁵

Notre étude nous plongera ainsi dans les politiques du logement dont Christine Trébouet dit qu'elles sont la résultante de conflits de compromis et de négociations. Deux acteurs seront ainsi évoqués au cours de notre étude : d'un côté le Patronat et de l'autre l'Etat.

²⁴ Christine Boutin (1944-) : Femme politique française issue du Parti Démocrate Chrétien et Ministre du Logement et de la Ville des gouvernements Fillon I et II, du 18 mai 2007 au 23 juin 2009.

²⁵ Christine TREBOUET, *op.cit.*, p 62.

L'appellation de « Patronat » est ainsi à définir. Sans refaire l'histoire du Patronat français nous nous devons de revenir sur ce terme que nous utiliserons tout au long de notre réflexion. Ingo Kolboom²⁶ relève bien que le mot « patron » n'apparaît pour la première fois au sens de chef d'entreprise qu'en 1863²⁷. Le terme Patronat a adopté sa « *signification moderne et dominante jusqu'à nos jours* »²⁸ qu'à partir du début du XXe siècle. La naissance de cette signification va découler de plusieurs facteurs. Premièrement, comme le notent de nombreux auteurs, dont Jean Magniadas la notion de Patronat s'est construite en miroir au mouvement ouvrier.

« [...] *au fur et à mesure la classe ouvrière et le salariat gagnent en nombre, prennent conscience de leur puissance sociale, agissent contre leur exploitation [...] Cela, nécessairement bouleverse les pratiques du Patronat qui ne saurait en rester à un rapport individuel patron/ouvrier, ni même rester enfermé dans l'entreprise, la localité, la branche d'activité, la région, d'autant que le mouvement ouvrier va tendre à dépasser, pour son propre compte, ces niveaux dès la fin du XIXe siècle.* »²⁹

Le Patronat se forme en tant que groupe au moment de la formation et de la structuration du mouvement ouvrier. Plus que le danger émanant des autres chefs d'entreprises, la menace du groupe structuré des travailleurs imposent le rassemblement. Il va donc y avoir, plus qu'un rassemblement pour des purs intérêts, un rassemblement face à une menace plus globale.

Deuxièmement le groupe des patrons va être reconnu par le groupe antagoniste : le mouvement ouvrier reconnaît le groupe en tant que Patronat dès 1902 : Dans l'article 1 de ses premiers statuts, la C.G.T. évoque la « *disparition du salariat et du Patronat* ». cela révèle la naissance au sein du groupe des ouvriers d'une représentation des chefs d'entreprise comme d'un groupe qui se structure.

« *Jusqu'à la fin de la première guerre mondiale, cependant, la fréquence de Patronat reste relativement rare. En effet, les chefs d'entreprise eux-*

²⁶ Ingo, KOLBOOM, « Patron et Patronat : l'histoire sociale du concept de Patronat en France au XIXe et XXe siècle », *Mots*, n°9 (1984), pp 89- 112.

²⁷ Dans un article de loi sur les prud'hommes in Ingo KOLBOOM, *op.cit.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Jean, MAGNIADAS, *Le Patronat*, Paris, Editions Sociales, 1991, p41.

mêmes ne se conçoivent par encore comme un ensemble social homogène. »

Au début du siècle les patrons se définissent plutôt comme industriels, commerçants ou par tout autre terme relevant de leur domaine d'activité et non pas encore comme « patron ». Ce n'est qu'à la fin de la Première Guerre Mondiale qu'est créé, en 1919, le C.G.P.F.³⁰ qui rassemblera différentes branches professionnelles et qui imposera véritablement la notion collective de Patronat.

« [...] le Patronat ne représente pas seulement le groupe social mais une institution particulière, le CNPF (Conseil National du Patronat Français), de sorte que, dans le langage courant, Patronat est devenu synonyme de CNPF. »³¹

Le C.N.P.F. aujourd'hui M.E.D.E.F. est donc l'organe représentatif du Patronat en tant que principale fédération interprofessionnelle de France. Nous engloberons cependant dans l'utilisation du terme Patronat un groupe plus large que celui du M.E.D.E.F. car il existe une seconde fédération interprofessionnelle qu'est la C.G.P.M.E. Ainsi au final, nous placerons sous le vocable de « Patronat » l'ensemble du « Patronat réel » et du « Patronat de gestion » puisque nous ne nous limiterons ni à la taille des entreprises, ni au rapport direct et indirect du chef d'entreprise avec ses salariés, ni à une organisation particulièrement. Considérant que la C.G.P.M.E. ne rassemble que des « patrons réels »³² alors que le M.E.D.E.F. est beaucoup plus pluriel dans sa composition et donc plus vaste dans son incarnation du Patronat, nous ferons référence lors de l'utilisation du mot Patronat aux adhérents des deux organisations ainsi qu'à ceux qui n'adhèrent pas, sauf indication contraire. C'est donc avec la notion de « Patronat » que nous parlerons du groupe étudié, qui va se fonder une idéologie patronale inhérente au groupe et que nous décrypterons plus en détail ultérieurement.

³⁰ Conseil Général Patronat Français.

³¹ Ingo KOLBOOM, *op.cit.*

³² Léon Gingembre créateur de la CGPME opposait le « Patronat réel » formé des entrepreneurs créateurs d'entreprises et gestionnaires directs, au « Patronat de gestion », formé des cadres et dirigeants n'ayant pas de contact avec leurs salariés.

Face à ce groupe patronal, nous placerons l'acteur nommé Etat. Définir l'Etat est l'objet pour certains d'une perpétuelle interrogation, dès lors nous nous limiterons dans la définition de cet acteur.

Carré de Malberg a défini l'Etat comme une « *communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans ses rapports avec ses membres une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition* »³³. Dès lors l'Etat apparaît comme un mode d'organisation sociale défini sur un territoire et représentant l'organisation d'une population. C'est une personne morale de droit public jouissant de la souveraineté nationale et du monopole de la violence légitime³⁴. En clair c'est une forme d'organisation politique caractérisée par le monopole du pouvoir de contrainte sur un territoire et une population donnée et par un ensemble de règles juridiques stables. En France, il exerce l'ensemble des pouvoirs publics que sont l'exécutif (par le gouvernement et la présidence de la République), le législatif (par le Parlement) ainsi que le pouvoir judiciaire. Nous emploierons dans cette étude le terme « Etat » sans distinguer les différents régimes qui se sont succédés à sa tête, comme de la puissance publique, c'est-à-dire l'institution issue du Contrat Social au sens où l'entend Jean-Jacques Rousseau. L'Etat sera donc l'institution qui dirige la nation qui accepte la soumission car elle reconnaît cet Etat comme légitime.

L'Etat sera donc placé comme l'acteur public en opposition à l'acteur privé qu'est le Patronat qui est lui-même soumis au pouvoir de l'Etat puisqu'il appartient à la société. Au cours de notre étude nous considérerons que ces deux acteurs sont dotés sur une idéologie, idéologie sur laquelle nous reviendrons rapidement pour chacun d'eux. Afin de comprendre pourquoi le 1% Logement perdure nous utiliserons les discours des acteurs qu'ils soient des individus ou des institutions. Considérant que « [...] *le vocabulaire n'est jamais un outil neutre* »³⁵ à la manière de B. Bracko nous irons lors de notre étude sur le terrain de l'étude des représentations et des mentalités, courant minoritaire en sciences humaines et qui nous force à rappeler que « [...] *nous ne sommes et nous ne serons jamais dans une science exacte.* »³⁶.

³³ Eric MAULIN, *La théorie de l'Etat de Carré de Malberg*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p 19. (Léviathan).

³⁴ C'est Max Weber qui a théorisé cela en considérant que l'Etat était le seul à pouvoir réprimer les individus enfreignant les règles sur le territoire.

³⁵ Bronislaw BACKO, *Les imaginaires sociaux : mémoires et espoirs collectifs*, Payot, 1984, p19.

³⁶ Gilbert DURAND, « *Pas à pas mythocritique* », in Danièle CHAUVIN, André SIGANOS et Philippe WALTER (dir.), *Questions de mythocritique : Dictionnaire*, Paris, Imago, 2005.

Effectivement comme l'affirme Gilbert Durand le risque de l'interprétation est toujours présent lorsqu'on aborde l'analyse de discours. Mais il s'agit là, selon cet auteur, d'un « *beau risque à courir* »³⁷. Le regard porté sur les discours est donc différent selon chacun, ainsi il conviendra de ne pas oublier que chaque analyse peut être remise en cause dans la mesure où chaque discours amène à une multitude voire une infinité d'interprétations. Les interprétations et les conclusions que nous tirerons de notre étude seront donc le résultat d'un cheminement appuyé sur des appréciations que nous tenterons de garder les plus scientifiques possibles.

Enfin, pour des raisons pratiques, au niveau local, nous avons centré notre étude sur le cas d'un collecteur en particulier. Il s'agit d'Amallia qui est l'émanation de la récente fusion de sept C.I.L. de Rhône-Alpes et d'Auvergne³⁸. Ce collecteur est le 4^{ème} collecteur national et le premier en termes de collecte dont le siège est implanté en province. Ce choix a été fait d'une part pour des raisons de proximité des acteurs mais aussi parce que le collecteur Amallia est représentatif du rapport national/local (en opposition au trois collecteurs plus gros que lui qui sont implantés à Paris et qui n'auraient pas eu cette implantation provinciale et locale représentative de la majorité des 22 C.I.L. existants). Il ne sera pas fait de description précise de ce collecteur dans le sens où nous ne reviendrons pas précisément sur sa création et son histoire en particulier, cependant nous utiliserons la parole des acteurs locaux et notamment des administrateurs de ce C.I.L. afin d'appuyer notre réflexion sur des témoignages d'acteurs locaux.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Cf en annexe une fiche descriptive du collecteur AMALLIA comportant les informations générales recueillies sur ce collecteur.

**Partie I : Fondations des interventions
patronale et étatique en matière de
logement.**

Afin de commencer notre étude, nous allons dans une première partie revenir en détail sur la prise en charge du logement par nos deux acteurs principaux que sont l'Etat et le Patronat.

Au regard de la législation et en nous appuyant sur des auteurs, nous tenterons de montrer comment est né le 1% Logement en remontant aux origines de l'intervention patronale et de l'intervention étatique dans ce domaine.

Ainsi, nous nous intéresserons dans un premier chapitre à l'initiative patronale en termes de logement, qui découlait comme nous le verrons d'une idéologie paternaliste patronale agissant notamment contre l'intervention de l'Etat. Puis nous nous intéresserons à la montée en puissance de l'Etat dans le domaine du logement et à la naissance d'un compromis entre les acteurs.

Dans un second chapitre, nous verrons que le résultat de ce compromis républicain, le 1% Logement, va devenir un dispositif structuré et un acteur du logement nous verrons aussi que l'Etat va continuer son ascension dans l'interventionnisme en matière de logement et prendre l'ascendant progressivement sur le 1% Logement.

Ce retour historique nous permettra de dégager des pistes afin de tenter de répondre à notre interrogation sur la perdurance du dispositif.

Chapitre I. Le logement : une initiative patronale.

Section I : L'Etat et le Patronat ; deux acteurs au coude à coude.

I) La préoccupation patronale.

A) Le logement et l'efficacité économique.

Le XIXe siècle est le siècle de la Révolution Industrielle française, tardive par rapport à celle de l'Angleterre. L'ouverture et la concentration d'usines de grande ampleur, suite à la fin du *domestic system*³⁹ du début de la Révolution dite proto-industrielle, modifient les rapports de production. La main d'œuvre disponible afflue vers des villes où les concentrations ouvrières font parfois sextupler la population⁴⁰. Le problème du logement devient ainsi prédominant et touche directement, via la proximité, les entreprises et donc les patrons.

« dans le milieu patronal, ces préoccupations rencontrent un intérêt économique. Le besoin d'attirer et loger les ouvriers s'accroît au fur et à mesure que s'accélère l'industrialisation du pays »⁴¹

Tout d'abord d'un point de vue matériel. En cette période de forte croissance économique le besoin de fixer la main-d'œuvre afin d'assurer la production est très important. Les travailleurs sont mobiles et les patrons doivent nécessairement les fixer afin d'assurer correctement la production. Il y a donc dans cette nécessité de fixer la main-d'œuvre une première préoccupation pragmatique patronale.

³⁹ Le *domestic system* né au XVIe siècle était un système où les paysans travaillaient à domicile (notamment lors des périodes d'activité creuses) à la réalisation de marchandise que des négociants venaient ensuite leur acheter. Ce mode de production était antérieur à celui de la réelle industrie née à la Révolution Industrielle. C'était par exemple, le type d'organisation de la ganterie à Grenoble.

⁴⁰ La ville de Saint-Etienne (42) a ainsi sextuplé sa population entre 1801 et 1866 in Gérard NOIRIEL, *Les ouvriers dans la société française au XIXe et XXe siècle – 2^{ème} édition*, Paris, Editions du Seuil, 2002, p26.

⁴¹ Hélène FROUARD, *Du Coron aux H.L.M. : Patronat et logement social, 1894-1953*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p 20.

Par ailleurs, les conditions ouvrières de vie dans les faubourgs nouvellement créés à l'orée des villes industrielles sont souvent désastreuses comme en témoigne la littérature de l'époque fut-elle romancière⁴² ou scientifique⁴³. La vision patronale de l'habitat ouvrier est celle de la concentration, la saleté ou encore l'entassement. Ainsi Jean-Baptiste Godin écrivait sur l'habitat ouvrier :

« ces habitations qui respirent la pauvreté et la misère [...] »⁴⁴

« aspect misérable »⁴⁵

Enfin, le discours patronal de l'époque regorge de traces de la mauvaise perception de l'habitat populaire par les chefs d'entreprises. Ceux-ci ont donc une préoccupation économique à l'intervention sur le logement du fait de la nécessité de loger leurs ouvriers afin certes de fixer la main d'œuvre mais aussi si possible dans des conditions correctes, afin que celle-ci soit efficace.

Or cette préoccupation patronale, visible dans les discours, va se traduire dans les faits. On va ainsi assister à la naissance d'une idéologie patronale paternaliste.

B) L'idéologie paternaliste.

La prise en charge du logement ouvrier dans la seconde partie du XIX^e siècle est le fait, majoritairement, de chefs d'entreprises désignés comme paternalistes. La construction de cette image d'un « patron-père » face à un « ouvrier-infantilisé » s'est faite, principalement, autour de trois axes de représentations⁴⁶.

« l'hygiène sociale est née au XIX^e siècle. »⁴⁷

Sous l'influence d'écrits scientifiques⁴⁸ suite aux grandes épidémies du XIX^e siècle⁴⁹, les patrons vont considérer le logement ouvrier comme étant en grande partie l'origine de ces

⁴² Les écrits d'Emile Zola, de Balzac ou encore ceux concernant Paris et notamment ceux d'Eugène Sue dévoilent cette noirceur de la condition ouvrière et notamment des conditions de logement des ouvriers et de leurs familles.

⁴³ Dr L.R. VILLERME, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, Paris, Etudes et documentations internationales, 1989.

⁴⁴ GODIN, J.-B. *Solutions Sociales* – 1^{re} éd.. Paris : A. Le Chevalier, 1871. p456.

⁴⁵ *Ibid.* p 400.

⁴⁶ Pour une vision plus complète et détaillée se référer à Marianne, CUOQ, *op.cit.*

⁴⁷ Roger-Henri GUERRAND, *Les origines du logement social en France*, Paris, Editions Ouvrières, 1966, p 56.

maux. On retrouvera, par exemple, chez Jean- Baptiste Godin l'idée que le logement ouvrier et l'ouvrier lui-même doivent être soignés des maux que l'industrialisation et la ville leur imposent :

« [...] *chercher le moyen d'améliorer la condition de l'ouvrier des villes, là où le développement de la fabrique avait fait convertir caves et greniers en logements infects, où l'air, la lumière et l'espace étaient plus rares que dans les étables.* »⁵⁰.

On retrouve également cette préoccupation chez Edouard Michelin qui marquera son adhésion aux idées hygiénistes en adhérant, via un représentant de sa firme, à l'Office Central d'Hygiène Sociale de Clermont-Ferrand. Cet Office chargé de lutter contre la propagation de la tuberculose est caractéristique de la mouvance hygiéniste et appartenait à un réseau national d'offices du même type. Selon Jean-Pierre Frey, « [...] *la lutte contre les taudis et l'insalubrité fut une lutte pour la moralité souvent menée au nom de l'hygiénisme.* »⁵¹.

La représentation d'un patron médecin qui soigne ses ouvriers est donc bien présente. Les réalisations patronales en matière de logement vont découler de cette représentation influencée par l'hygiénisme et mettre en avant une conception patronale saine de la manière de vivre en plaçant les ouvriers dans un milieu sain et propre.

« [...] *une indifférence religieuse qui envahie le peuple comme un cancer* »⁵²

Après avoir vu comme la figure patronale s'était placée comme médecin face à l'ouvrier apparaissant comme malade, nous allons nous intéresser à la croyance patronale face à la décroissance de la croyance ouvrière. Ce lien à la religion a aussi entraîné la création d'une figure patronale croyante face à la figure ouvrière dénuée de croyance. Deux courants principaux vont alors se distinguer.

⁴⁸ Le plus connu de ces écrits reste celui du Docteur Villermé en 1940 (*op. cit.*). On peut cependant aussi évoquer les écrits des docteurs Lachaise (1832), Louis Reybaud (1846), Jules Simon (1854).

⁴⁹ Notamment la grande épidémie de choléra de Paris en 1832.

⁵⁰ Jean-Baptiste GODIN, *op. cit.*, p 157.

⁵¹ Jean-Pierre FREY, *Le rôle social du Patronat. Du paternalisme à l'urbanisme*, Paris, L'Harmattan, 1995. p 33.

⁵² Pierre PIERRARD, *L'Eglise et les ouvriers en France : 1840-1940*, Paris, Hachette, 1984, p 39.

« *L'esprit chrétien de certains patrons devant accomplir leur devoir envers des pauvres se nourrit de la doctrine sociale de l'Eglise [...]* »⁵³

Le courant du catholicisme social est né avant la moitié du XIXe siècle sous l'influence d'auteurs tels que Frédéric Ozanam, Félicité de Lamennais ou Philippe Buchez. Placés dans la lignée des socialistes utopistes ils prônent l'idée d'une religion d'action face aux déshérités. Fondé sur le respect de l'Eglise catholique et de ses préceptes, l'émergence réelle de ce courant se fait néanmoins dans le dernier quart du XIXe siècle. Jean-Baptiste Duroselle⁵⁴ le considère comme sous-jacent avant la Commune mais ne prenant de réel poids que par la suite⁵⁵. Les chefs de file du mouvement sont alors Albert de Mun, Léon Harmel et René de la Tour du Pin, guidés par Encyclique Rerum Novarum⁵⁶. Des patrons comme Edouard Michelin se sont inscrits dans cette mouvance. Lambert Dansette l'a d'ailleurs bien montré : l'idéologie paternaliste est fortement teintée de catholicisme social.

« *Ils sont socialistes, parce que, issus généralement de milieux modestes, et influencés, parfois fortement par les doctrines de Saint-Simon et de Fourier, et partisans de la république, ils vont beaucoup plus loin que les catholiques sociaux légitimistes ou libéraux –aristocrates ou grands bourgeois- sur la voie de la réforme sociale, enrichissant la morale évangélique par l'idée de progrès.* »⁵⁷.

Le courant du socialisme chrétien, décrit ci-dessus par Pierre Pierrard découle directement de penseurs comme Fourier et Saint Simon.

Des patrons comme Jean-Baptiste Godin ont adhéré à ce courant au cours du XIXe siècle. Cette mouvance rejette le Clergé qu'il considère comme avilissant et contre le Progrès. Cependant, bien qu'opposés au Clergé, les socialistes-chrétiens considèrent la croyance comme cruciale pour la moralité et les mœurs des ouvriers.

⁵³ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 88.

⁵⁴ Jean- Baptiste DUROSELLE, *Les débuts du catholicisme social en France (1822-1870)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1951.

⁵⁵ L'expression « catholicisme social » n'est d'ailleurs née qu'après la Commune.

⁵⁶ *Encyclique Rerum Novarum* : fut diffusée par le Pape Léon XII et constitue la marque de la prise de conscience de la question sociale par l'Eglise et l'appel à l'intervention de l'Etat et des classes favorisées

⁵⁷ PIERRARD, Pierre, *l'Eglise et les ouvriers en France (1840-1940)*.Paris : Hachette littérature, 1984. p133

« [...] l'idée que le chef d'entreprise « de droit divin » est responsable de ses ouvriers. »⁵⁸

Ingo Kolboom relève ici parfaitement la position que les patrons paternalistes vont adopter face à leurs ouvriers. Ceux-ci supposés immoraux et ayant de mauvaises mœurs en partie à cause de leur non croyance. Ainsi que ce soit les adeptes du catholicisme social ou du socialisme chrétien, les patrons du XIXe siècle façonnent leur image de moralisateur et salvateur de l'âme face à des ouvriers qu'ils considèrent immoraux et condamnés.

« L'idéal type du ménage ouvrier, c'est la famille chrétienne. »⁵⁹

Les réalisations patronales en termes de logement vont dès lors mettre en avant une conception patronale de la famille (les logements étant soit destinés à la famille ouvrière, soit uniquement destinés aux célibataires). Dans certains cas, les attributions de logements patronaux allaient jusqu'à utiliser un système de points⁶⁰ prenant en compte la tenue du logement, la ponctualité de l'ouvrier, la composition de sa famille et d'autres critères caractéristique du façonnage moral de l'ouvrier par le patron.

Enfin, le patron paternaliste du XIXe siècle façonne son image et sa représentation personnelle comme un éducateur, face à des ouvriers ignorants, imprévoyants et indisciplinés. Influencé par une pensée malthusienne forte, le patron considère l'ouvrier face à lui comme imprévoyant, incapable d'assurer le futur. La figure de l'ouvrier dépensier, alcoolique et insouciant se catalyse dans l'image du cabaret, présente dans l'imaginaire patronal. On retrouve cette image de l'ouvrier imprévoyant dans la conviction patronale que les ouvriers ne veulent pas épargner, préférant dilapider leur salaire. Cette imprévoyance est de plus, alliée, dans l'imaginaire, à un isolement de l'ouvrier seul face à sa condition et sa malchance comme on le retrouve dans les écrits de J.-B. Godin :

⁵⁸ Ingo KOLBOOM, *op.cit.*

⁵⁹ André G.U.E.S.L. IN, *Les hommes du pneu. Les ouvriers Michelin à Clermont-Ferrand, de 1889 à 1940*, Paris, les Editions de l'Atelier, 1993, p 116.

⁶⁰ On retrouve notamment ce système chez Michelin & Co.

« les Equivalents de la Richesse auxquels le salaire leur permet d'autant moins d'atteindre, dans l'habitation isolée, qu'il est souvent mal employé. »⁶¹.

Il y a donc formation d'une figure patronale éducatrice attachée aux économies et à la prévoyance face à l'ouvrier imprévoyant. La figure éducatrice va aussi viser un ouvrier perçu par les chefs d'entreprises comme indiscipliné. Alors qu'ils prônent une liberté individuelle totale des ouvriers hors de l'usine, les patrons, notamment par l'intervention sur l'habitat de leur personnel, cherchent le contrôle. N'oublions pas que la « classe dangereuse » obtient en 1864 le droit de grève⁶² et en 1884 la liberté de se syndiquer⁶³. Ainsi le Patronat paternaliste a développé son action en faveur du logement de telle manière qu'il a cherché à contrôler les ouvriers, à les discipliner face à la menace croissante qu'ils ne s'allient face à lui. En rendant l'ouvrier dépendant, notamment via le rapport logement contrat de travail, à l'entreprise et donc au patron, les réalisations patronales ont contribué à discipliner et soumettre les ouvriers.

Le Patronat au XIXe siècle va donc s'auto représenter et se créer une image, notamment par sa représentation paternelle face à l'ouvrier.

« La question de l'idéologie est liée à l'imaginaire social. »⁶⁴

Les réalisations patronales en termes de logement montrent que plus qu'une représentation, le Patronat s'est doté d'une réelle idéologie⁶⁵ dictant son action notamment dans ce domaine (le paternalisme n'ayant pas uniquement concerné le logement mais aussi la santé, l'éducation voire l'action sociale en général).

« Nous avons constaté qu'elle [la politique paternaliste] a pour effet, par exemple, d'étouffer la libre expression des opinions »⁶⁶

⁶¹ Jean- Baptiste GODIN, *op. cit.* p 475.

⁶² Le droit de grève est institué par la loi Ollivier du 25 mai 1864.

⁶³ La loi Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884 entérinera le droit de se syndiquer.

⁶⁴ Jean-Pierre SIRONNEAU, « *Idéologie et Mythe* » In : CHAUVIN D., SIGANOS A., WALTER P. *op. cit.*

⁶⁵ Nous appuyons cette analyse sur la description de l'idéologie selon Denise Jodelet : selon cette auteure, les acteurs fabriquent des représentations afin de maîtriser le monde qu'ils partagent avec d'autres acteurs qui ont ainsi d'autres représentations. Ainsi les représentations se coupent et se recoupent, leur donnant à chacun une place. Ainsi « les représentations s'apparentent à l'idéologie » in Denise JODELET, *Les représentations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, p 69.

⁶⁶ Jean- Pierre FREY, *Société et urbanistique patronale*, Thèse d'Etat en Lettres et Sciences Humaines, Paris, Université X – Nanterre, 1987, p 34.

Cette idéologie était en lutte avec d'autres. Ainsi l'idéologie paternaliste, et ses réalisations, ont étouffé la liberté de parole au sein des entreprises. Le contrat de travail impliquant directement le logement permettait à l'entreprise de garder un contrôle sur l'ouvrier, même en dehors de l'entreprise. De plus, l'idéologie paternaliste patronale s'est vouée à empêcher l'intervention étatique dans le domaine social, et dans le domaine du logement en particulier comme nous allons le voir dans les prochaines pages.

II) La timide intervention de l'Etat.

A) La non-intervention.

« le paternalisme est d'abord, sur le mode idéologique, un rempart contre l'intervention de l'État. »⁶⁷

Un rempart contre l'intervention de l'Etat, c'est effectivement comme cela que l'on peut aborder l'idéologie paternaliste des entrepreneurs et que l'on peut expliquer la difficile intervention de l'Etat dans le domaine du logement. En reprenant les différentes étapes de cette intervention, nous allons pouvoir détecter comment l'idéologie patronale, décrite antérieurement a, de fait, retardé l'intervention étatique dans le domaine du logement.

Tout d'abord, il semble important de rappeler la prédominance du libéralisme du XIXe siècle. La suppression de la liberté d'association et de corporation en 1791 par la loi dite Lechapelier marque le début d'un siècle où l'individu se retrouve seul face à l'Etat. Cette suppression des entraves et intermédiaires reflète un désir de ne pas brider le développement et l'épanouissement personnel de l'individu. On retrouve la traduction législative de ce siècle libéral dans les différents codes introduits sous Napoléon, et notamment dans le code du Commerce qui « *va servir de cadre économique à la France libérale* »⁶⁸. Ainsi, ce libéralisme, porté par les idées développées par des penseurs libéraux comme Adam Smith⁶⁹ au XVIIIe siècle, touche tous les acteurs, aussi bien le Patronat, qui nous l'avons vu précédemment développe sa propre action sans prendre en compte l'Etat, que le milieu politique. Plus globalement, l'ensemble des lois sociales n'émerge qu'à la fin du XIXe siècle,

⁶⁷ André G.U.E.S.L. IN, « Paternalisme revisité en Europe occidentale (seconde moitié du XIXe siècle, début du XXe siècle) », *Genèses*, volume 7, n°1 (1992), pp 201-211.

⁶⁸ Claude FOHLEN, « Bourgeoisie française, liberté économique et intervention de l'Etat » In: *Revue économique*. Volume 7, n°3 (1956), pp. 414-428.

⁶⁹ Les économistes libéraux classiques et néo-classiques sont persuadés que la paix et le progrès social sont à la portée de toutes les sociétés et de toutes les classes sociales. Cependant ils considèrent que pour y parvenir l'Etat ne doit absolument pas intervenir et se contenter d'assurer ses fonctions régaliennes.

la pensée économique étant encore largement dominée par la doctrine libérale du « laisser-faire »⁷⁰

« Durant la Restauration et la Monarchie de Juillet, les pouvoirs publics se refusent à intervenir en faveur d'une amélioration de l'habitat. Pour la grande majorité des notables qui gouvernent la France – et les philanthropes en font partie –, il convient de ne rien faire qui puisse remettre en cause le sacro-saint principe de la propriété privée. »⁷¹

Il y a donc un immobilisme de l'Etat face au logement, qui relève de la prédominance du libéralisme au cours de la première moitié du XIXe siècle.

La première loi concernant l'habitat date de 1850. Il s'agit d'une loi pour la lutte contre l'habitat insalubre, votée par la nouvelle assemblée élue en 1849. Cette loi fortement influencée par le courant hygiéniste fut portée par les frères De Melun, dans un souci de charité chrétienne. Ils pressent alors l'autorité publique d'intervenir dans la réglementation de l'habitat afin de lutter contre l'habitat insalubre. Comme l'évoque J.-M. Stébé⁷², cette loi a rencontré l'hostilité du Patronat de l'époque à l'interventionnisme de l'autorité publique. Il s'agira donc d'une loi soumise à la décision d'application municipale, s'attachant « à recommander et non à imposer »⁷³ la création de commissions d'assainissement. Très peu appliquée et peu efficace, cette loi marque néanmoins la première intervention étatique en matière de logement.

« [...] le silence des années 1870 »⁷⁴

En ces termes, Susanna Magri résume l'inaction de l'Etat dans le logement durant le Second Empire où seuls les travaux d'Hausmann à Paris peuvent être considérés comme une intervention sur le bâti mais pas en faveur des « classes laborieuses »⁷⁵.

⁷⁰ Michel MOULLARD, « *Le logement comme catégorie économique* » in Marion SEGAUD, Catherine BONVALLET, Jacques BRUN, *Logement et Habitat : l'Etat des savoirs*, Editions La Découverte, 1998, 420p. (Collection Textes à l'appui).

⁷¹ Frédéric MORET, « Le Logement et la question sociale » in *Ibid.*

⁷² STEBE, Jean-Marc, *Op.cit.* p 32.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Susanna MAGRI, « L'émergence du logement social : objectifs et moyens d'une réforme (1894-1930) » in Marion SEGAUD, Catherine BONVALLET, Jacques BRUN, *op. cit.*

⁷⁵ Louis, CHEVALIER, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, Librairie académique Perrin, 2002, 565 p.

B) La Naissance de l'idéologie.

Il faut attendre la fin du XIXe siècle pour que le législateur s'empare une nouvelle fois de la question du logement. Dès 1879, le renouvellement de la classe politique dû notamment à la Troisième République offre un climat de renforcement du rôle de l'Etat. Cependant, dans le domaine du logement l'idéologie paternaliste patronale que nous avons décrite, contre, de manière forte, l'idéologie étatique naissante. Car c'est à cette période que l'Etat, ou plutôt la Troisième République nouvellement installée, va réellement créer son idéologie, c'est-à-dire affirmer ses représentations collectives. Tout d'abord par ses symboles⁷⁶ qui vont « républicaniser »⁷⁷ la nation : La Marseillaise⁷⁸, Le Palais Bourbon, Le Palais du Luxembourg⁷⁹, le 14 juillet⁸⁰ sont instaurés ou réinstaurés comme symbole de la République et donc de l'Etat. Ensuite, dans l'espace public, la « *républicanisation* »⁸¹ prend la forme de la laïcisation des noms de voies, de places ou de lieux publics mais aussi l'installation dans chaque mairie du buste de la Marianne ou encore l'accent éducatif mis sur l'apprentissage de la République. Enfin, la célébration des figures publiques et notamment de Thiers ou de Victor Hugo marque les signes visibles la naissance d'une idéologie républicaine assimilable en France à une idéologie de l'Etat. C'est donc grâce à cette idéologie naissante que l'Etat va commencer à intervenir dans des domaines où le libéralisme, porté par l'idéologie patronale paternaliste, dominée. C'est le cas du domaine du logement où l'Etat va progressivement intervenir pour combler les limites de l'action patronale privée⁸².

La loi Siegfried pose les grands principes de l'intervention de l'Etat en matière de logement. Elle est le fruit du projet de loi déposé par Jules Siegfried⁸³ et Georges Picot⁸⁴ en 1892. Ce

⁷⁶ Dans son œuvre *Lieux de Mémoire*, Pierre Nora a mis en avant l'ensemble des symboles relevant la représentation de la République Française. Pierre NORA, *Les lieux de Mémoire*, Paris, Gallimard, 1997, 1652 p.

⁷⁷ Vincent DUCLERT, « République et archives », *Revue française d'administration publique*, n°102 (février 2002), pp. 269-276.

⁷⁸ Loi du 14 février 1879.

⁷⁹ Loi du 21 juillet 1879.

⁸⁰ Loi du 6 juillet 1880.

⁸¹ Maurice AGULHON, *L'imagerie et la symbolique républicaine, 1789 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1989. 956 p.

⁸² Hélène FROUARD, « Aux origines du 1% logement : histoire d'un compromis républicain », *Revue française des affaires sociales*, n°3 (mars 2005), pp 55-76.

⁸³ Jules Siegfried (1837-1922) – industriel et homme politique (maire puis député) centriste français. Protestant et profondément attaché à la démocratie républicaine, il est décrit comme philanthrope abordant la question

projet de loi affirme l'urgence de la construction d'habitations bon marché. Le projet sera adopté facilement à l'Assemblée (le 5 mars 1892) mais rencontrera l'hostilité du Sénat, notamment sur la possibilité pour l'Etat de financer l'initiative privée via la Caisse des Dépôts et Consignations et les Caisses d'Epargne. Après deux ans de discussions, le projet définitif est adopté le 30 novembre 1894. Il est possible de considérer que cette loi constitue « *une nouvelle période de la politique du logement* »⁸⁵ puisqu'elle institue les Habitations Bon Marché et que l'Etat concourt à leur financement. Le système repose sur des sociétés H.B.M. placées sous la responsabilité de Comités Départementaux chargés d'impulser et de contrôler la construction. Les Sociétés sont reconnues d'utilité publique et peuvent bénéficier d'avantages fiscaux. Cependant, comme le note J.-M. Stébé, la loi n'a pas tous les effets escomptés. Le bilan est en 1903 (soit près de 10 ans plus tard) de 96 comités H.B.M. dont seulement une vingtaine sont actifs. De plus, cette loi, certes entérine une intervention de l'Etat dans la politique du logement mais comme le soulève certains auteurs elle constitue surtout un soutien à l'initiative privée (R.-H. GUERRAND, 1966).

« [...] *intervention délibérée de l'Etat, visant de façon prioritaire les familles de salariés et, au premier chef, les familles ouvrières* »⁸⁶

Comme J.-P. Flamand, Hélène Frouard note ainsi que la loi est modelée de manière à pouvoir s'appliquer aux entreprises privées mais aussi à leur public incitant la construction à destination des « *travailleurs vivant principalement de leur salaire* »⁸⁷. Le but de ce soutien du public au privé était d'ailleurs clairement affiché par George Picot lui-même, celui-ci indiquant dès 1895 :

« *Voici l'œuvre que nous voulons accomplir, œuvre d'initiative privée, œuvre dans laquelle l'Etat, dont nous redoutons l'intervention, ne joue que le rôle qui lui appartient, non pas le rôle absorbant qui paralyse l'initiative privée, mais seulement un rôle d'appui, un rôle éclairé, en ce sens que*

sociale avec une dynamique teintée de paternalisme. Son industrie située au Havre est une entreprise de construction de petits pavillons en accession.

⁸⁴ Georges Picot (1838-1909) – magistrat français. Ardent défenseur du logement salubre, il est conservateur notamment via son opposition au socialisme. Il considère que l'initiative privée peut régler la question sociale. Il sera l'un des initiateurs de la Société Française d'H.B.M.

⁸⁵ Suzanna MAGRI, *op. cit.*

⁸⁶ Jean- Pierre FLAMAND, *op. cit.*, p11

⁸⁷ Cité in Hélène Frouard, *op.cit.*

l'Etat ne se mêle de faire que l'œuvre que nous ne pouvons faire nous même. »⁸⁸.

On voit que la loi Siegfried, bien que symboliquement importante car elle reflète une avancée certaine de l'Etat face au Patronat, et de la lutte idéologique sous-jacente, reste une disposition législative allant dans le sens d'une initiative⁸⁹ et d'un contrôle privé, et donc d'une domination patronale du rapport de force.

Au cours de la fin du XIXe siècle⁹⁰, différentes lois vont venir compléter la loi Siegfried. Ce sera le cas de la loi Strauss en 1906. P. Strauss⁹¹, devant l'échec de la construction de logements révélé notamment par le Recensement Général de la Population de 1906⁹², va compléter et réaffirmer les dispositions de la loi Siegfried. Sa loi part de l'échec de la loi Siegfried et ainsi quelque part de l'initiative privée. Elle élargit donc le pouvoir et l'intervention de l'Etat dans le domaine. Elle oblige la formation d'au moins un comité H.B.M. par département et elle permet le don sous forme de terrains, de prêts ou de souscriptions aux communes et aux départements.

La loi Siegfried sera de nouveau complétée par la loi Ribot⁹³ en 1908. L'objectif de la loi Ribot est de favoriser l'accession à la propriété des classes défavorisées. Pour cela, la loi met en place la possibilité pour les établissements charitables de concourir aux réalisations des nouvelles Sociétés Anonymes de Crédit immobilier (S.A.C.I.). Ces dernières auront pour but de prêter aux défavorisés⁹⁴ afin qu'ils accèdent à la propriété d'une maison de type familiale avec jardin⁹⁵.

⁸⁸ Cité par Madeleine LEVEAU – FERNANDEZ et Sophie ROUSSEAU in *Les employeurs et l'Habitat, une tradition d'avenir*, Paris, Editions GIC/Infco Europe, 1995, 103p.

⁸⁹ Il convient de rappeler ici que Jules Siegfried était lui-même un industriel.

⁹⁰ Nous considérons le XIXe Siècle comme allant de 1814 jusqu'à la Première Guerre Mondiale au sens de Francis Démier in Francis DEMIER, *La France du XIXe siècle 1814-1914*, Paris, Le Seuil, 2000, 602p (Point Histoire).

⁹¹ P. Strauss (1852-1942) – journaliste et homme politique français radical-socialiste. Conseiller municipal de Paris, sénateur puis Ministre de l'hygiène.

⁹² Ce recensement fait état d'un déficit de logement mais aussi d'une insalubrité généralisée touchant l'ensemble du territoire.

⁹³ A. Ribot (1842-1923) - homme politique français. Député du Pas-de Calais républicain- conservateur. Il sera Ministre des finances puis Président du Conseil.

⁹⁴ Terme lui-même très mal explicité dans la loi Ribot.

⁹⁵ Une seconde partie de cette loi officialise les jardins ouvriers, projet porté par l'Abbé Lemire, ardent défenseur de ce concept entre hygiénisme et catholicisme social. Aussi appelé la « soutane la plus populaire de France », ce religieux œuvrer pour une conception Le Playsienne de la Société.

C) La rupture de 1912.

La loi Bonnevey⁹⁶ de 1912 que J.-M. Stébé considère comme « *une nouvelle étape [...] franchie en direction de l'interventionnisme étatique [...]* »⁹⁷, va marquer l'interventionnisme direct de l'Etat dans le logement. Elle octroie aux communes et aux départements la possibilité de création de sociétés ou d'offices publics chargés de la construction directe de logements, mais aussi de leur gestion.

« [...] le vote de la loi Bonnevey le montre ; à la veille du premier conflit mondial, un véritable *aggiornamento* dans l'approche de la question du logement des classes populaires s'est traduit : l'initiative privée défendue par le libéralisme orthodoxe s'érode quelque peu pour s'ouvrir à l'interventionnisme de l'Etat. »⁹⁸

La rupture avec le non interventionnisme étatique est donc brutale. L'Etat commence à intervenir dans la politique du logement, alors que la puissance idéologique de la République a été encore plus renforcée au cours de la première décennie du XXe siècle. On peut imputer à la bataille idéologique que l'on voyait se profiler dans les paragraphes précédents cette intervention étatique. Elle serait le fait d'une idéologie forte de la part des pouvoirs publics qui prendrait le dessus sur celle du Patronat dominante au siècle précédent.

Cependant l'arrivée du premier conflit mondial va balayer les premières créations Offices H.L.M. et le mouvement d'intervention engagé. Il faut dès lors, relativiser l'impact cette loi, de par la rupture symbolique qu'elle constitue dans le paysage de la politique du logement.

A la fin du XIXe siècle, la politique publique du logement commence à poindre. Elle accuse cependant près d'un demi-siècle de retard sur la politique d'initiative privée. Les entrepreneurs sont ainsi à la tête de parcs immobiliers dépendant de leurs entreprises ou de filiales H.B.M., alors que les Offices Publics de l'Habitat sont encore rares. La Première Guerre Mondiale marque ainsi une coupure dans un début d'élan d'engagement étatique. Après un siècle d'idéologie patronale créatrice de logement dominante, l'idéologie étatique,

⁹⁶ Laurent Bonnevey (1870-1957) – homme politique français centriste. Il fut Ministre de la Justice puis Président du Conseil Général du Rhône.

⁹⁷ Jean-Marc STEBE, *op. cit.*, p 50.

⁹⁸ *Ibid.* p 50.

née de la stabilisation politique IIIe République apparait et s'affirme. Cependant, il faut bien insister sur le fait que les premières lois en matière de logement sont plus orientées dans le sens d'un appui aux initiatives privées que d'un réel interventionnisme.

« Quand les entrepreneurs sont satisfaits, ils exigent de l'Etat qu'il n'intervienne pas ; quand ils sont mécontents, ils réclament son intervention pour sauver le profit. Telle fut l'attitude tout au long du XIXème siècle. »⁹⁹

Ainsi, Claude Fohlen appuie bien l'idée d'une intervention étatique uniquement dans l'optique de combler les limites de l'initiative privée, mais qui serait finalement sous contrôle patronal. Lorsque l'Etat intervient c'est que le milieu patronal a bien voulu qu'il intervienne. Susanna Magri parle ainsi de « *premiers consensus* »¹⁰⁰ autour de la question du logement. Le Premier conflit mondial a coupé cette dynamique aussi nous allons désormais nous pencher sur les rapports de forces de la période suivante, préparant directement le « *compromis républicain* »¹⁰¹ de la P.E.E.C..

⁹⁹ Claude FOHLEN. *op. cit.*

¹⁰⁰ Suzanna MAGRI, *op. cit.*

¹⁰¹ Hélène FROUARD, *op.cit.*

Section II : Les fondations du compromis.

Le premier conflit mondial a ainsi retardé la naissance d'un compromis entre l'Etat et les entrepreneurs sur la question du logement. La loi Bonnevey de 1912 qui marquait pour la première fois l'interventionnisme direct de l'Etat en matière de logement n'a pas pu, en ces temps de conflits, être réellement appliquée. Elle constituait pourtant une rupture symbolique en permettant via les municipalités et les départements à l'Etat d'intervenir dans la construction de logement. Nous allons dans cette partie voir comment l'Etat va effectuer une montée en puissance dans le domaine du logement, sans toutefois égaler la puissante initiative patronale dans ce domaine. Puis nous nous intéresserons à l'expérience de Roubaix-Tourcoing, initiative patronale de financement de logement ouvrier, à l'origine de la naissance de la P.E.E.C.

I) La montée en puissance de l'Etat.

A) L'entre deux guerres.

A la fin de la Grande Guerre l'ampleur des pertes en logements fait envisager pour la première fois le logement comme « une priorité nationale »¹⁰². Cet intérêt de l'Etat pour le logement se traduit notamment par la recrudescence d'études quantitatives dans le domaine afin d'évaluer les besoins des français. Les Cahiers du Redressement Français, cités par Marcel Roncayolo¹⁰³ ou encore les enquêtes du ministère du Travail¹⁰⁴ évoquent en profondeur le logement non seulement des salariés mais aussi des autres catégories de populations¹⁰⁵. Il y a donc un réel intérêt pour le logement qui se développe de la part de l'Etat. Suzanna Magri notera d'ailleurs que « *la Grande Guerre est un tournant* »¹⁰⁶ car elle crée au niveau de l'Etat l'urgence de l'intervention et le renouvellement des gestionnaires qui

¹⁰² Suzanna MAGRI, *op.cit.*

¹⁰³ Marcel RONCAYOLO, « L'aménagement du territoire (XVIIIe-XXe siècle) » in André BURGUIERE, et Jacques REVEL (dir.), *Histoire de la France. L'espace français*, Paris, Seuil, 1989, 867 p.

¹⁰⁴ Enquête du député Landry en 1924 en est un exemple.

¹⁰⁵ Pierre DURIF, « L'émergence de l'outil statistique (XIXe-XXe siècle) » in Marion SEGAUD, Catherine BONVALLET, Jacques BRUN (dir.), *op. cit.*

¹⁰⁶ Suzanna MAGRI, *op.cit.*

en sont chargés. Selon cette auteure, l'entrée dans l'appareil d'Etat d'un personnel politique réformateur notamment sur la question du logement explique en partie la tentative de prise en charge de ce problème par les pouvoirs publics, et plus particulièrement par l'Etat central.¹⁰⁷

Dès 1919 des politiques publiques sont mises en place pour assister la reconstruction du bâti détruit par le conflit. Ce sera notamment le cas des dédommagements de l'Etat face aux sinistres de guerre. Une loi d'avril 1919 prévoit que tout sinistré recevra une somme égale à l'évaluation du prix de son logement en août 1914. Cette indemnisation pourra être, comme on le retrouve le plus souvent dans les doléances, utilisée pour la reconstruction à l'identique (procurant de surcroît d'autres avantages fiscaux) ou bien utilisée librement dans le domaine de la construction. Cette loi eut pour conséquence l'intervention de l'Etat dans la construction des particuliers, mais a également déplacé une manne de fonds importante qui aurait pu être employée à une politique du logement d'envergure qui n'a ainsi pas été menée. Notons que dans le domaine de la location, l'Etat imposera la même année par voie législative un blocage des loyers. L'intervention de l'Etat dans la politique du logement est donc bien entérinée mais de manière infime¹⁰⁸.

Les années d'entre-guerre sont une période de pénurie de logements importante dans la mesure où les destructions dues au conflit n'ont pas été compensées par les reconstructions ni même par les constructions prévues antérieurement¹⁰⁹. Selon Jean-Marc Stébé, la pénurie de logement ne touche plus uniquement les classes populaires mais bien l'ensemble du corps social. On va donc assister à une diversification des catégories de construction reflétant une diversification des catégories visées par le logement. Ainsi comme le note Georges Risler dans un rapport au conseil supérieur des H.B.M. en 1920 :

*« l'amélioration du logement populaire constitue le carrefour de toutes les lois sociales »*¹¹⁰

Le logement devient alors une politique sociale de l'Etat à part entière, avec comme but d'offrir un logement décent pour l'épanouissement familial, de donner l'accès au logement à un coût raisonnable mais aussi d'assurer la stabilité des ouvriers. [FROUARD, 2005].

¹⁰⁷ La compétence des H.B.M. étant précédemment laissée aux municipalités et aux départements.

¹⁰⁸ Jean-Marc STEBE, *op. cit.*

¹⁰⁹ Michel MOUILLARD, *op. cit.*

« Cette loi marque le terme d'une longue bataille politique engagée dès la fin de la guerre, sur la question des sources de financement offertes aux O.P.H.B.M. et des programmes de construction de logements populaires. »¹¹¹

La longue bataille politique autour de la loi Loucheur¹¹² a, en effet, duré plus de 8 ans. C'est en 1920 que Louis Loucheur et Laurent Bonnevey déposent pour la première fois le projet de loi relatif au financement des Offices Publics H.B.M.. Or pendant presque toute la décennie, le projet de loi va se heurter aux réticences et aux blocages des opposants à l'intervention de l'Etat¹¹³. La loi Loucheur prévoit un programme quinquennal de construction publique d'environ 500 000 logements de différentes catégories. Bien lancée, cette loi aura moins d'impacts qu'elle le laissait présager du fait de la crise économique qui touche la France dès le début des années 30.

« Un moment stimulée efficacement par la loi Loucheur de 1928 la construction de logements populaires revint un rythme très réduit dès 1932. »¹¹⁴

Le programme Loucheur ne sera pas reconduit car les pouvoirs publics ne disposent plus des moyens de mener cette politique d'envergure.

En 1937, après presque une décennie d'inaction publique en matière de logement, un décret est adopté le 25 août afin d'accorder des bonifications d'intérêts pour les personnes contractant un emprunt pour construire leur maison individuelle. Cette nouvelle forme d'intervention, bien que ne visant que les particuliers, crée ainsi aux côtés du secteur social (O.P.H.B.M.) et du secteur privé (des initiatives patronales) un troisième secteur de financement mêlant le public et le privé.

¹¹⁰ Georges Risler cite in Hélène FROUARD, *op. cit.*

¹¹¹ Jean-Marc STEBE, *op. cit.* p 67.

¹¹² Louis Loucheur (1872-1931) Ministre du travail et de la Prévoyance sociale.

¹¹³ On notera que les lois emblématiques de l'engagement d'une politique sociale française à cette période ont toutes nécessité un temps d'adoption très long. La loi sur les assurances sociales de 1930, par exemple, a mis 10 ans à être votée ; l'indemnisation chômage fut d'abord financée par les collectivités locales, et rarement par l'Etat suite aux oppositions des parlementaires. In Guillaume PIERRE. « Naissance de l'Etat providence », *Revue économique*. Volume 51, n°2 (2000) pp. 371-384.

¹¹⁴ PIERRE, Guillaume. Naissance de l'Etat providence. In: *Revue économique*. Volume 51, n°2, 2000. pp. 371-384.

Néanmoins, bien que la période 1919-1939 soit une période de construction importante, il apparaît que le déficit de logements reste chronique. Ainsi à la veille du conflit, un arsenal législatif s'est certes constitué mais le climat économique et les réticences à l'intervention étatique ont fait qu'il n'a pas eu les répercussions attendues. L'intervention étatique dans le domaine semble cependant actée bien que la loi Loucheur, à l'image d'autres lois sociales de cette période, soit comme les nomme Pierre Guillaume, des « lois de compromis »¹¹⁵.

B) La naissance de l'Etat Providence.

Sous le régime de Vichy, aucune action notable en faveur du logement ne sera réellement entreprise, si ce n'est l'affirmation d'accompagner la reconstruction des bâtiments détruits durant le conflit via la création d'un Commissariat à la Reconstruction Immobilière et la mise en place d'une nouvelle Charte d'Urbanisme par la loi du 15 juin 1943.

*« Les démocraties sont très en retrait [sur la mise en place de lois sociales] sans doute parce [...] que tout progrès de l'Etat Providence est une menace pour un certain nombre d'intérêts particuliers [...] »*¹¹⁶

La montée en puissance de l'Etat va donc atteindre son apogée avec la mise en place de l'Etat dit « Providence » en France.

*« Aujourd'hui, le terme peut être pris dans deux sens. Au sens large, adopté par ceux qui critiquent la place trop importante prise par l'État, la notion désigne l'État interventionniste qui s'institutionnalise après la Seconde Guerre mondiale. Au sens restreint, que nous adoptons ici, l'État Providence est celui qui intervient pour assurer la prise en charge collective des fonctions de solidarité. »*¹¹⁷

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ François- Xavier MERRIEN, *L'Etat-Providence- 3^{ème} édition*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007. 238p. (Que sais-je ?).

Que l'on choisisse l'une ou l'autre de ces deux définitions, l'Etat Providence est un système d'organisation de l'Etat où celui-ci intervient dans une large gamme de domaines afin d'assurer le bien-être des citoyens. Il diffère donc des uniques fonctions régaliennes de l'Etat non-interventionniste et met en avant une logique de solidarité objective (fondée sur le droit des citoyens) au lieu de la solidarité subjective (chacun selon son âme et conscience) qui avait cours précédemment.¹¹⁸

En France l'entrée dans l'Etat Providence est marquée tant par les ordonnances de 1945 que par le Préambule de la Constitution de 1946. Le nouvel Etat interventionnisme met en place toute une politique de planification afin de reconstruire le pays des suites de la Seconde Guerre Mondiale. Cette politique de reconstruction va bien évidemment prendre en compte le domaine du logement bien qu'aucune référence n'y soit faite dans les textes fondateurs.¹¹⁹ Selon Sabine Effosse, des personnalités et groupements professionnels vont « monter au créneau » pour la prise en charge du secteur du logement.

« Dans la continuité de celles proposées durant la guerre, voire l'avant guerre, ou s'inspirant parmi les aspirations politiques du moment, toutes concluent à la nécessité d'une intervention de l'Etat compte tenu de l'immensité de la tâche. »¹²⁰

L'intervention de l'Etat, déjà actée avant guerre va devenir une réalité. Dès le 16 novembre 1946, c'est Raoul Dautry (déjà à l'origine de la loi Loucheur) qui prend la tête du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Lancé dans une politique dirigiste généralisée, il va œuvrer via une série d'ordonnances, à la mise en place d'une politique définitive de construction¹²¹. Les ordonnances du 26 juin (création d'un service national du logement), du 8 septembre, et du 11 octobre 1945 entérinent l'intervention de l'Etat dans le logement.

Mais après ce mouvement interventionniste d'immédiat après-guerre, il apparaît que l'émergence d'une politique globale de logement va tarder à émerger.¹²²

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Jacques GODECHOT, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier Flammarion, 1970 p 57.

¹²⁰ EFFOSSE, Sabine... p119.

¹²¹ Affichant son refus du provisoire bien que l'urgence de la situation du logement soit imminente.

¹²² Sabine EFFOSSE, *L'invention du logement aidé en France, l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, 2003. pp 150-155.

*« Malgré l'immensité des besoins et les appels pressants des dirigeants d'entreprises non nationalisées, pour qui l'absence de logements ouvriers représente un goulot d'étranglement en matière de main-d'œuvre, les pouvoirs publics ont donc choisi l'attentisme. »*¹²³

Or l'émergence de la question de la prise en charge ou non par l'Etat de la question du logement va être latente jusqu'en 1950. D'un coté les socialistes reprennent l'idée, évoquée à la Libération de nationaliser le logement¹²⁴ ; D'un autre les réformes structurelles, menées notamment via le Plan Monnet, semblent laisser de côté le logement. Ainsi, dans l'immédiat après-guerre il faudra attendre l'arrivée d'Eugène Claudius Petit au Ministère de la Reconstruction et d'Urbanisme pour que la question du logement soit de nouveau au centre des préoccupations. C'est par la loi du 21 juillet 1950 que la politique de l'Etat va rebasculer dans un premier temps dans une politique d'aide à la construction privée.

*« Aider ceux qui aident »*¹²⁵

C'est cette formule qui résume l'action gouvernementale en matière de logement depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Entre l'intervention et le soutien à l'investissement, l'Etat n'a pas su réellement définir son angle d'action.

*« Après une longue période d'atonie puis de frémissement [...] »*¹²⁶

En 1953 va alors s'ouvrir « l'âge d'or du logement aidé », âge d'or au début duquel l'initiative privée et l'intervention publique vont enfin trouver leur compromis au sujet du financement du logement.

II) L'expérience de Roubaix-Tourcoing.

Alors que, comme nous venons de le développer, l'Etat opère une montée en puissance dès les années 20 dans le domaine du logement, la prédominance de l'initiative privée reste

¹²³ *Ibid.* p 199.

¹²⁴ Idée soutenue par les groupes communistes et socialistes de l'Assemblée Nationale qui proposaient de créer un Service National du Logement.

¹²⁵ Conseil Economique, *Le problème du logement*, Etudes et Travaux n°28, PUF, Paris, 1953, p.85.

importante. Sous l'Occupation va ainsi naître une nouvelle initiative patronale en matière de logement, qui sera l'expérience fondatrice de la P.E.E.C. : L'expérience de Roubaix-Tourcoing.

A) La nécessaire association du Patronat.

L'intervention de l'Etat se place dans un premier temps dans l'optique d'un soutien adapté aux initiatives privées. Néanmoins, malgré les aménagements législatifs des pouvoirs publics afin de soutenir leur action, les patrons, décrits précédemment comme paternalistes, vont conserver un retrait vis-à-vis de l'intervention de l'Etat. La pauvre utilisation du dispositif H.B.M., pourtant bien ouvert à l'initiative privée est une marque du rejet de l'intervention de l'Etat par le Patronat du début XX^{ème} siècle.

« Les exemptions fiscales, bien qu'accordées de plein droit aux habitations homologuées comme H.B.M., ont peu intéressé les patrons. »¹²⁷

En effet, selon Hélène Frouard, les patrons n'ont pas eu beaucoup recours à la législation H.B.M. non seulement parce qu'ils considéraient que le coût à respecter en fonction des normes demandées était impossible et que le respect de ces normes entraînait un contrôle administratif vu par le Patronat comme une « odieuse ingérence » dans leurs affaires. Le nombre de logements H.B.M. patronaux est donc faible en comparaison de la construction totale de logements patronaux de l'époque. Ainsi la collaboration Etat/Patronat dans le domaine du logement apparaît compromise en grande partie parce que le Patronat refuse l'intervention étatique de manière conjointe.

« Le projet du Patronat textile de Roubaix-Tourcoing qui crée le premier C.I.L. [...] en 1943 répond à la fois à un calcul pragmatique et à des motivations politiques. »

La construction de logements patronaux n'a, dès lors, avec la montée en puissance de l'Etat, pas cessé de perdurer. En effet, comme le montre une enquête de 1924 menée par le Ministère

¹²⁶ Sabine EFFOSSE, *op. cit.* p 275.

du Travail citée par Marcel Roncayolo¹²⁸, les entreprises continuent de construire des logements depuis la Première Guerre Mondiale. De plus, une enquête lancée par Louis Loucheur en 1929 met en avant que les 2822 entreprises visitées en France possèdent 334 800 logements. Un nombre restreint si on considère qu'en 1927 un Cahier du Redressement estime à 60 433 logements construits depuis la loi sur les H.B.M. Ces chiffres mettent en évidence deux points : les entreprises ont continué de construire des logements depuis le XIXe siècle (où elles en avaient pris l'initiative) ; leur parc immobilier dépasse largement, en volume, celui des logements H.B.M. les mettant ainsi dans une situation de déséquilibre en leur faveur vis-à-vis de l'Etat.

« [...] alors que l'Etat se montre prêt à soutenir les industriels qui accepteraient de collaborer à des H.B.M. indépendantes, c'est cette fois le Patronat qui se détourne d'une telle collaboration, dont le résultat échapperait largement à son contrôle. »¹²⁹

On peut donc affirmer que l'idéologie patronale a perduré malgré les interventions étatiques de l'après Grande Guerre, et qu'en 1929 le rapport de force ne s'est toujours pas modifié. L'initiative privée reste maîtresse en termes de logements. Cependant, la décennie des années 1930 va marquer un temps de doute dans les politiques patronales du logement.

1929 et la crise des années trente qui s'en est suivie marque le début d'une modification de point de vue des patrons. Le ralentissement de l'activité économique et la hausse du chômage vont mettre à mal la capacité des patrons à loger.

« Alors que la pleine propriété apparaissait jusqu'alors comme la panacée aux yeux du Patronat, les entreprises ayant adopté d'autres stratégies affrontent plus facilement le retournement de la tendance. »¹³⁰

Tout d'abord, les industriels propriétaires de parcs immobiliers parfois constitués dès la seconde moitié du XIXe siècle prennent conscience de la difficulté de gestion et d'entretien de ce parc en temps de crise. Le lien entre le contrat de travail et le logement a constitué pour

¹²⁷ Hélène FROUARD, « Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain », *op. cit.*

¹²⁸ Marcel RONCAYOLO, *op. cit.*

¹²⁹ Hélène FROUARD, « Aux origines du 1% Logement : histoire d'un compromis républicain », *op.cit.*

¹³⁰ Hélène FROUARD, *Du coron aux H.L.M. : Patronat et logement social. 1894-1953, op.cit.* p 123.

les entreprises une difficulté. En effet, avec la baisse d'activité de l'industrie pendant la crise économique les entreprises ont dû réduire leur production et donc leur personnel.

« [...] *certains patrons souhaitent expulser leurs anciens travailleurs désormais au chômage* [...]. »¹³¹

Ensuite, les expulsions sont, en effet, toujours possibles puisque « *les logements étant accessoires au contrat de travail, la rupture du contrat entraîne ipso facto la déchéance du droit de jouissance du logement* [...] »¹³². Ainsi qu'il soit parti de manière volontaire ou expulsé l'ouvrier laisse un logement vacant, ce qui met à mal la gestion et l'entretien du bâti. Les patrons constructeurs vont ainsi entrevoir les limites du contrôle d'un parc immobilier notamment en temps de crise.

A la fin des années trente, face à la montée de l'idée d'une taxation obligatoire des entrepreneurs¹³³ (à l'image de la taxation professionnelle pour la formation), certains groupes patronaux, très minoritaires, lancent de nouvelles actions. C'est ainsi que les chambres de commerce, dès 1918, soutiendront des projets d'accession à la propriété des salariés des entreprises adhérentes. Les organismes agissent soit directement, soit via des organismes spécifiques. D'autres types d'expériences seront aussi menés comme celle de l'AICA de Lyon, préfigurant le modèle de la participation des employeurs à l'effort de construction. Il convient cependant de relativiser ces expériences diverses du Patronat des années trente dans la mesure où : « *La construction directe par chaque entreprise reste le mode principal d'investissement du Patronat français, largement défiant envers toute nouveauté dans ce domaine.* »¹³⁴ L'intervention de l'Etat est donc rejetée par les industriels cependant le problème du logement persiste et les méthodes de construction traditionnelles du Patronat demeurent en échec face à la situation. Les expériences de rassemblements restent minoritaires et expérimentales mais l'intervention contraignante de l'Etat représente une « menace » de plus en plus réaliste.

« [...] *en face de ce problème du logement, toute l'industrie française va se trouver inmanquablement appelée à produire un gros effort de*

¹³¹ *Ibid.* p 120.

¹³² *Ibid.* p 120.

¹³³ Hélène FROUARD, « Aux origines... » *op. cit.*

financement, soit directement, soit par l'intermédiaire d'impôts ou de prélèvements. Il est souhaitable que cet effort de financement reste autant que possible coordonné et dirigé à l'intérieur des grandes familles professionnelles [...] car autrement la situation risque de se trouver en dehors d'elles ou contre elles.»¹³⁵

Il y a donc au début des années 1940, une prise de conscience claire des entreprises du risque de la mise en place d'un dispositif contraignant visant à la construction. Face à cela, la volonté de conserver la maîtrise de l'« effort » à l'intérieur des branches professionnelles, et donc du Patronat, est déjà clairement relevée. Le Patronat va donc chercher à conserver la maîtrise de cette contribution et donc son lien avec le logement en développant lui-même des dispositifs.

« Dans un premier temps, l'entreprise cherche uniquement à résoudre le problème de son propre personnel et ne construit que pour celui-ci ; dans un second temps, les entreprises d'une même région ou d'une même profession s'efforcent de résoudre en commun ce problème. »¹³⁶

Or c'est en 1943 que la nécessité pour les industriels de s'organiser face à la montée de l'intervention de l'Etat¹³⁷, renforcée par la victoire du Front Populaire¹³⁸ quelques années plus tôt, va émerger. Ainsi c'est l'expérience de Roubaix-Tourcoing qui va être le marqueur de ce regroupement des entrepreneurs pour le logement de leurs salariés.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Archives de la Délégation Générale de Equipement National en 1941 in *Ibid.* On retrouve cette idée dans l'Etude sur le logement ouvrier du Comité d'organisation de la sidérurgie sortie en 1944.

¹³⁶ Historique d'Action Logement (anciennement 1% logement).

¹³⁷ On retrouve cette nécessité d'organisation du Patronat de manière latente depuis le début du XXe siècle dans différents domaines. Jean Lambert montre bien que cette période qu'il nomme « l'époque dramatique » est une période d'affaiblissement du patronat face à l'Etat et au mouvement ouvrier, ce qui constitue la base des premières alliances patronales, et la naissance par exemple des premières organisations patronales.

¹³⁸ A ce sujet Jean Lambert décrit comment les patrons de la fin du XIXe à 1936 ont subi une période de crise de la légitimité in Jean LAMBERT, *Le patron : de l'avènement à la contestation*, Paris, Bloud et Gay, 1970, 246 p.

B) Le C.I.L. de Roubaix-Tourcoing.

« *devancer la contrainte plutôt que de la subir* »¹³⁹

Comme nous l'avons abordé, dès les années 1920, des initiatives de regroupements ont été à l'œuvre de manière expérimentale et minoritaire.

« *Marginal jusqu'alors, le mouvement se développe à la fin des années trente, en raison d'une prise de conscience des industriels.* »¹⁴⁰

L'idée que les solutions des pouvoirs publics pourraient être contraignantes et ne pas aller dans le sens souhaité entraîne la mobilisation des industriels dans le sens d'une action collective visant à résoudre le problème du logement. Ainsi le Syndicat Patronal Textile de Roubaix-Tourcoing fondé en 1942 va, sous l'impulsion de son co-fondateur Albert Prouvost, créer un système innovant et original, avec la caractéristique principale d'être :

« [...] *de la seule initiative patronale et de manière bénévole.* »¹⁴¹

Revenons rapidement sur l'initiateur : Albert Prouvost. Sa démarche en faveur du logement relevait, selon Christine Trébouet, de trois motivations principales : l'idéologie, le social et l'économique. Albert Prouvost était un industriel du Nord, appartenant à ce qu'Ingo Kolboom interprète comme une « classe des patrons ». Descendant d'une longue famille d'industriels, il possédait, via la famille au sens large notamment, un réseau social important. Il appartenait à l'une des « 200 familles » d'Henri Coston¹⁴² qui sont reconnues pour avoir marqué la destinée économique et sociale du pays.

[L'initiative d'Albert Prouvost était] « [...] *empreinte de principes religieux auxquels toutes les grandes familles adhéraient au nom d'un idéal supérieur de vie où l'éthique se mêle à l'économique quand il ne la domine pas.* »¹⁴³

¹³⁹ Hélène FROUARD, Du coron aux H.L.M., *op.cit.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Christine TREBOUET, *op. cit.* p 93.

¹⁴² Henri COSTON, Les 200 familles au pouvoir, Paris, La librairie française, 1977.

¹⁴³ Entretien avec la veuve de A. Prouvost in Christine Trébouet.... P87

Il y aurait une continuité d'action empreinte de catholicisme social dans l'initiative d'Albert Prouvost comme le soulève sa veuve, dans cet extrait d'entretien. On retrouve aussi chez Prouvost, une motivation évidemment économique d'un chef d'entreprise industrielle. Le manque de logements latent en France découle directement selon lui d'une « législation néfaste »¹⁴⁴ due à la mauvaise action étatique. Aussi l'intérêt est de construire des logements afin de toujours s'assurer la main d'œuvre et de fait la production. Mais de plus, comme nous avons vu que la lourdeur des investissements en logement et des frais d'entretiens des parcs immobiliers des entreprises avaient plombé les entreprises durant la crise des années 1930, il apparaît important de réduire les coûts de construction des logements.

*« Construire moins cher tout en réalisant des habitations de qualité, au plus juste prix en mettant en œuvre toutes les ressources de la technique moderne [...] »*¹⁴⁵

Enfin, en opposition à sa « maison plus que confortable » Albert Prouvost parle dans son autobiographie des « taudis » des fils des salariés de son père lorsqu'il était enfant. Il entretient ainsi une vision d'un habitat ouvrier de mauvaise qualité et vétuste¹⁴⁶.

D'ailleurs, José Henrard soulève que :

*« Des conditions de logements satisfaisantes sont donc un facteur de meilleure adaptation du travailleur à son emploi. Notons d'ailleurs que la création du C.I.L. et ses premières réalisations s'inscrivent dans le même mouvement qui voit la mise en place de la formation professionnelle et d'une éducation physique [...] »*¹⁴⁷

De nombreux éléments de la vie du fondateur et dans la création du C.I.L. pourraient tendre à assimiler Albert Prouvost comme un patron de veine paternaliste. Cependant, l'intéressé se défendra lui-même de cette idée, éliminée selon lui par le dispositif du C.I.L.

¹⁴⁴ Albert Prouvost in Christine TREBOUET, *op. cit.* p 91.

¹⁴⁵ Bulletin d'Information du 1^{er} mai 1947 in Christine TREBOUET, *op. cit.* p 94.

¹⁴⁶ La ville de Roubaix sera suite à la période d'Occupation classée « vétuste » en raison de non prise en charge du bâti par les propriétaires dès le début de l'entre-deux guerres.

¹⁴⁷ José HENRARD, *Le financement public du logement : Politiques de l'Etat et stratégies des entreprises relatives au logement*, Paris, Centre Etudes Techniques Economiques et Modernes, 1975, p 47.

Selon Christine Trébouet, Albert Prouvost a voulu rayer les mots « patronage » et « paternalisme » du vocabulaire entourant les C.I.L.¹⁴⁸

*« C'est l'initiative privée qui doit animer, prendre en main et coordonner les actions en faveur de la construction de logements, tandis que l'Etat et les collectivités locales contrôlent et apportent leur soutien par les aides spéciales. »*¹⁴⁹

L'initiative privée est comme nous venons de le montrer l'origine de ce dispositif. Il fallait que les patrons proposent avant que l'Etat ne leur impose un dispositif. En 1943 le Syndicat du Textile Roubaix-Tourcoing crée, sur l'idée originale d'Albert Prouvost, un Comité Interprofessionnel du Logement (C.I.L.). Ce C.I.L. est une association « loi 1901 » chargée de gérer la contribution de 2% des masses salariales de ses adhérents dans le but de construire des logements. L'idée du C.I.L. est de regrouper les efforts de construction des patrons locaux afin de réaliser des logements pour leurs salariés. Dans les principes de base qu'Albert Prouvost a souhaité mettre en œuvre au sein de sa création on retrouve une idée émanant de la crise des années 30 et de la montée des revendications ouvrières contre le paternalisme d'entreprise : la rupture entre le contrat de travail et le logement. Celui-ci n'est en effet plus un accessoire au contrat de travail directement puisque le lien direct est rompu. C'est le principe de la compensation.

*« [...] rompre ainsi avec le rapport de subordination entre employeur et salariés qui caractérisait le logement patronal de l'entre-deux guerres. »*¹⁵⁰

Le C.I.L. étant une association, il est détaché de la structure de l'entreprise et constitue un intermédiaire entre le salarié et l'entreprise cotisante. Il centralise en effet le versement de toutes les entreprises cotisantes d'une part proportionnelle à la masse salariale, c'est-à-dire de l'ensemble des salaires versés. Cette « caisse commune » constitue la base de financement d'opérations de logements : ces logements sont attribués aux salariés proportionnellement aux cotisations versées aux entreprises adhérentes. En effet, la répartition des logements est assurée par le calcul d'un quotient établi en divisant le montant total des cotisations par le

¹⁴⁸ Christine TREBOUET, *op. cit.* p183.

¹⁴⁹ *Ibid.* p 97.

nombre de logements construits. Le quotient représente donc la somme qui doit être cotisée par l'entreprise afin qu'un salarié bénéficie d'un logement. Le coût du logement était ainsi diminué par la mutualisation de la construction de logements et représentait un retour plus avantageux que si l'entreprise construisait seule.

« [...] le principe du 1% se fonde sur la mutualisation financière d'une ressource collectée au sein des Comités Interprofessionnels du logement (C.I.L.). »¹⁵¹

Cependant, les premières réalisations du C.I.L. mise en chantier en 1944 et achevées en 1946, financées directement par la caisse commune du C.I.L., ont révélé que le coût de la construction demeurait trop élevé. Ainsi, un autre principe fut adopté dans le système originel, celui dit du « *foisonnement* »¹⁵². L'idée était de faire rentrer d'autres capitaux dans le C.I.L. afin d'augmenter la masse monétaire disponible pour la construction. Le C.I.L. n'entrait donc en jeu qu'à titre de financement complémentaire pour la réalisation des opérations. Un Bulletin d'Information de 1947¹⁵³ met en évidence la recherche d'emprunts à taux réduits auprès de l'Etat par le C.I.L. de Roubaix. Le C.I.L. a ainsi obtenu¹⁵⁴ des prêts de la part de la Caisse des Dépôts et Consignations allant parfois à hauteur de 80% du financement de ses opérations. Bien que qu'il soit d'initiative privée il bénéficie, ainsi du concours des financements étatiques. Selon Didier Cornuel et Bruno Duriez :

« le foisonnement a permis de réaliser pour 1 franc de 1%, quatre francs de travaux. L'utilisation des sommes recueillies au titre du 1% aurait permis la réalisation d'un logement. Le foisonnement a entraîné la réalisation de 4 logements en moyenne. »¹⁵⁵

Il y a ainsi eu, dès l'initiation de ce dispositif une entrée du financement public dans le système. Néanmoins le Patronat gardait entièrement le contrôle sur le dispositif puisque

¹⁵⁰ DOMERGUE, Manuel. « Le paritarisme du 1% logement n'a pas fait le poids face à la logique gestionnaire » Entretien avec Jules-Mathieu Meunier, Alternatives Economiques, article web, 8 mai 2010.

¹⁵¹ Du 1% à Action Logement, le Livre Blanc du 1%, mars 2010. p.6.

¹⁵² Bulletin d'Information du 1^{er} avril 1947 in TREBOUET, Christine. *op. cit.* p 99.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Sous garantie de la mairie de Roubaix, dont le maire Victor Provo avait résisté aux côtés du fondateur Albert Prouvost.

l'orientation et la gestion des fonds collectés, futurs investissements, se faisait au sein d'un Conseil d'Administration composé principalement du Patronat local. Le Conseil d'Administration était en effet composé des différents entrepreneurs locaux ainsi que du fondateur mais aussi de représentants syndicaux des salariés.

« Le paritarisme, avec des accords bien établis entre patrons et ouvriers, est sources d'ouverture mais aussi de paix sociale. »¹⁵⁶

C'est le fondateur qui a tenu à impliquer directement les représentants de salariés. Dès 1946, le C.I.L. de Roubaix-Tourcoing comporte dans ses statuts l'obligation pour son Conseil d'Administration d'être paritaire. Ce paritarisme apporte deux avantages aux patrons : la connaissance du « terrain » par les représentants mais aussi l'implication des salariés via leurs représentants dans la politique sociale de l'entreprise et donc un certain contrôle. Nous reviendrons dans une partie ultérieure sur le paritarisme des C.I.L., l'important étant ici de noter que ce paritarisme était un des principes de base du C.I.L. Roubaix-Tourcoing, premier C.I.L. de France.

Entre 1943 et 1953, Albert Prouvost et ses co-fondateurs du syndicat vont diffuser le modèle du C.I.L. de Roubaix-Tourcoing. Dans un premier temps, il convient de noter que selon une note du Syndicat Patronal du Textile de Roubaix datant de juillet 1944, 97% des employeurs toutes professions confondues de la région de Roubaix cotisent au C.I.L. Cela représente ainsi un succès important du dispositif et une volonté d'ouvrir le système en dehors du milieu textile.

« Ce Patronat ne s'institue promoteur de l'habitat de l'urbain que dans des situations de pénurie de logement, c'est à dire lorsque, dans le temps et dans l'espace, l'évolution démographique des effectifs de l'usine fait apparaître une déficience du parc immobilier environnant. »¹⁵⁷

Cette initiative patronale, née dans le Nord, va se développer et être reprise à de nombreux endroits en France. En 1945, le bilan de la guerre est lourd et les pertes immobilières sont

¹⁵⁵ Didier CORNUEL et Bruno DURIEZ, *Le Mirage Urbain : Histoire du logement à Roubaix*, Paris, Edition Anthropos, 1983, p 78.

¹⁵⁶ Albert Prouvost cité in Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 102.

¹⁵⁷ Jean-Pierre FREY, *Société et urbanistique patronale*, *op. cit.* p105

catastrophiques¹⁵⁸. Aussi pour impulser le mouvement de reconstruction (qui peine à être pris en charge par l'Etat) les fondateurs du C.I.L. vont tout faire pour diffuser leur modèle. Le C.I.L. de Roubaix-Tourcoing va ainsi éditer un Bulletin d'Information Mensuel dès 1946 à destination des C.I.L. constitués ou en cours de constitution. Partout en France vont se créer des C.I.L. sur un modèle plus ou moins similaire. Il ne différait uniquement que les modalités d'ancrage géographique (l'échelle pouvait être un arrondissement, une commune, un département et dans certains cas une zone chevauchant plusieurs départements).

« En fait, il n'y avait pas de modèle type. Il s'agissait d'associations, paritaires ou non. Mais les principes étaient les mêmes : résoudre le problème de la construction de logement par l'intervention collective des entreprises industrielles ou commerciales. »¹⁵⁹

Des C.I.L. se sont ainsi créés de partout en France. En 1949, 70 C.I.L. étaient répartis partout sur le territoire français. Dès lors, nous avons vu que l'Etat dans l'après guerre tardait à s'engager dans une réelle politique du logement de sorte que la crise devenait de plus en plus grave. Il apparaît que l'initiative patronale a ainsi pris les devants afin de créer son propre système de financement du logement. Initialement dans le Nord, ce système d'ancrage local a commencé à prendre de l'ampleur et à s'imposer comme un véritable dispositif de financement du logement en France. Nous allons désormais voir dans le chapitre suivant comment le système s'est institutionnalisé et a évolué jusqu'à nos jours.

¹⁵⁸ Marcel RONCAYOLO, *op. cit.*

¹⁵⁹ Christine TREBOUET, *op. cit.* p 114.

Chapitre II. La Participation des Employeurs à l'Effort de Construction.

Le chapitre précédent nous a permis d'appréhender comment l'Etat et le Patronat avaient « au coude à coude » abordé le problème du logement. D'un coté un Etat qui ne s'engage pas réellement et qui, malgré une montée en puissance de la prise en charge du logement dans ses politiques n'a pas encore déterminé à l'aube des années 50 une véritable politique dans le domaine. De l'autre le Patronat qui, au XIXe siècle, s'est engagé dans la production de logement à destination des salariés de manière individuelle, mais qui a compris dès l'entre-deux guerres les limites de cette intervention directe. Face aux difficultés il s'est mobilisé de sa propre initiative, anticipant ainsi la crainte d'une intervention néfaste de l'Etat. Nous avons ainsi tenté de montrer comment des courants sous-jacents, relevant de l'idéologie du Patronat et l'Etat, avaient déterminé ces actions. Ainsi, les années 50 vont marquer la rencontre de ses deux courants et le passage d'un compromis républicain qui va entraîner une collaboration de près d'un demi-siècle dans le financement du logement.

Section I : Du 1% à la P.E.E.C : le compromis républicain.

« Quelques années plus tard, le C.I.L. connaît [...] une traduction législative. »¹⁶⁰

Le système des C.I.L. que nous avons présenté dans la section précédente, né de l'initiative et étendue par la volonté patronale, va être en 1953 institutionnalisé. Dans cette section nous allons zoomer sur les idées qui ont fait naître et ont controversé le vote de la loi de 1953 instituant la désormais nommée « Participation des Employeurs à l'Effort de Construction ».

¹⁶⁰ FROUARD, Hélène. « Bâtir le compromis » in du Coron aux H.L.M. pp145 à 178. puis sur la formation d'un véritable réseau institutionnel qui en a découlé.

I) Le Contexte de rapprochement des parties.

« [...] l'Etat cherche une solution de compromis qui réponde tout à la fois aux besoins des industriels et à des exigences sociales. »¹⁶¹

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, la crise du logement est « aiguë »¹⁶². Néanmoins, comme nous l'avons abordé précédemment, l'Etat peine à entrer dans une réelle politique du logement. La politique de planification initiée dès 1946 par le Ier Plan (ou Plan Monnet) est quasi uniquement tournée vers la reconstruction et la relance industrielle, le logement étant le parent pauvre de cette politique¹⁶³.

Ce n'est qu'à partir de 1948 (et l'arrivée au Ministère de la Reconstruction de Eugène Claudius Petit) que « [...] le logement est apparu [...] comme un élément indispensable de reprise économique et sociale. »¹⁶⁴

« [...] à l'initiative privée s'est substituée en grande partie l'action des pouvoirs publics qui ont pris en main la direction et la coordination de l'effort de reconstruction puis de construction du pays [...] »¹⁶⁵

Cette non-politique étatique va changer avec l'arrivée au Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisation de Pierre Courant. Celui-ci va lancer dès 1953 le Plan Courant¹⁶⁶ fixant en préambule l'objectif de construction de 240 000 logements par an. Pour financer ce plan ambitieux, Pierre Courant va agir dans le sens d'une récupération de tous les capitaux disponibles pour la construction.

« Pour couvrir et faire face à la pression des besoins en logements, mais aussi pour relancer l'économie, les pouvoirs publics vont chercher à mobiliser toutes les sources de financement [...]. »¹⁶⁷

¹⁶¹ Hélène Frouard « Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain », *op. cit.*

¹⁶² Jean- Marc STEBE, *op. cit.* p 79.

¹⁶³ Jean Marc STEBE remarque que dans le Ier Plan (Plan Monnet) la question du logement n'est tout bonnement pas abordée.

¹⁶⁴ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 126.

¹⁶⁵ Mireille GIRARDIN In Christine TREBOUET, *op. cit.*

¹⁶⁶ En déposant un projet de loi à l'Assemblée Nationale le 17 février 1953.

¹⁶⁷ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 121.

Or l'idée de rendre la contribution, volontaire d'origine patronale, obligatoire est une idée qui est évoquée depuis quelques années déjà. C'est l'opinion que défend Hélène Frouard qui considère que la loi institutionnalisant le 1% est le résultat d'un compromis républicain entre l'Etat et le Patronat. Représenté lors du vote de la loi par la IVème République l'Etat avait déjà engagé le rapprochement dès l'entre deux guerres, c'est-à-dire, sous la IIIe République. Quant au Patronat il était fortement représenté au moment de la mise en place par les acteurs issus du réseau des C.I.L. initié 10 ans plus tôt par l'expérience de Roubaix-Tourcoing. De nombreux éléments vont dans le sens de ce compromis républicain.

Tout d'abord, le réseau C.I.L. qui s'est constitué durant la décennie (entre 1943, création du premier C.I.L. à Roubaix-Tourcoing et 1953), se réunit début mars 1953 pour la première fois à St Etienne. Ce congrès réunit les 74 C.I.L. existants et de nombreuses personnalités politiques dont, en tant que Président du Congrès, Pierre Courant. Eugène Claudius Petit et M de Tinguy, deux députés connaisseurs du mouvement C.I.L. car ayant participé à la constitution de C.I.L. dans leur territoires respectifs sont aussi présents. Tous trois assurent qu'ils appuieront le 1% dans le sens d'une généralisation. Le rapprochement des intérêts publics et privés dans ce domaine serait selon Hélène Frouard dû au travail de « passeurs » : il s'agit d'acteurs ayant des liens entre les trois sphères d'influence en place : le « milieu des affaires » (le Patronat), l'Etat et le milieu des H.B.M.. Parmi ces passeurs elle met en avant Louis Loucheur¹⁶⁸ et Raoul Dautry qui sont, nous l'avons vu précédemment à l'origine de l'engagement progressif de l'Etat dans le domaine du logement. Or elle considère ainsi que via cette implication et la réflexion sur le problème du logement, les « passeurs » ont joué un rôle décisif dans l'émergence du compromis républicain. Dès les années 1920, les passeurs ont diffusé l'idée que les entreprises doivent intervenir dans les politiques du logement élaborées par l'Etat. C'est à cette période que naît la première idée de taxation directe des entreprises en fonction de leur masse salariale. Raoul Dautry¹⁶⁹ envisage plus cette taxation

¹⁶⁸ Louis Loucheur (1872-1931) : Sorti de Polytechnique il travaille dans un premier temps dans la compagnie des chemins de fer du Nord. Il est le co-créateur de la Société Giros et Loucheur (Girolou) spécialisée dans le béton armé (société qui sera à la base de la SGE ancêtre de Vinci). Il entre dès 1916 au gouvernement comme sous-secrétaire d'Etat à l'Artillerie et aux munitions, puis Ministre de l'Armement dès 1917. Après la guerre il occupera un poste de Ministre de la Reconstruction Industrielle. Enchaînant successivement différents postes ministériels divers, il est notamment connu pour son mandat au Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1926-1930) mandat pendant lequel il réussit à faire adopter le Loi Loucheur (1928) prévoyant l'intervention étatique dans le domaine de l'habitation populaire.

¹⁶⁹ Note sur les conditions de construction de logement présentée au Conseil National Economique le 30 octobre 1925.

comme une manière de mettre sur le même niveau les industriels n'ayant pas fourni le logement à leurs salariés et ceux qui ont construits qui en seraient alors, exemptés. Cette idée sera reprise par le Redressement Français¹⁷⁰, groupe d'experts influent de la fin des années 1920 et par d'autres acteurs comme le député Landry¹⁷¹ et le Conseil National Economique qui appuieront l'idée de cette taxation. Hélène Frouard note qu'en 1930, lorsque l'idée de taxation est présentée au Conseil Supérieur du Travail aux entrepreneurs, elle fait l'objet de « farouches oppositions ». Elle indique que l'opposition patronale à « un impôt nouveau »¹⁷². Mais le principal passeur va être A. Prouvost lui-même. Il est le plus fervent défenseur d'une généralisation du 1% et de son institutionnalisation. En effet, à l'origine du dispositif de Roubaix-Tourcoing en 1943, il a vite compris l'une des limites du modèle proposé. Bien que le C.I.L. ait très vite rassemblé un grand nombre d'entreprises, certaines ne participent toujours pas à l'effort collectif.

« Au départ, en effet, dans la conception du 1%, son fondateur avait voulu séparer le logement du contrat de travail. C'est pourquoi A. Prouvost tentera auprès du gouvernement de faire institutionnaliser la participation des employeurs à la construction pour que cette mesure volontaire devienne obligatoire afin que toutes les entreprises confondues apportent leur contribution. »¹⁷³

Ainsi, la séparation entre le contrat de travail et le logement, voulue par A. Prouvost, constitue finalement un point négatif dans la mesure où les entreprises qui ne cotisent pas au C.I.L. bénéficient quand même indirectement de ses avantages¹⁷⁴. Les salariés, une fois le logement attribué via le C.I.L. peuvent changer d'employeur choisissant un employeur ne cotisant pas

¹⁷⁰ Un collectif créé par Ernest Mercier composé d'experts cherchant des solutions aux problèmes du pays. Influent dans les années 1926-1928, ce collectif proposait des idées sous formes de cahiers décryptant des sujets divers. Dans l'un de ces cahiers, la Commission sociale du groupe, dirigée par Georges Risler et comportant entre autre Le Corbusier et Raoul Dautry propose d'intégrer à un dispositif plus large de la réforme de la politique du logement une taxation sur les entreprises à hauteur de 0,75%.

¹⁷¹ Rapport Landry.

¹⁷² Réflexion d'un représentant patronal lors du Conseil Supérieur du travail, séance du 20 novembre 1931 in Hélène FROUARD « Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain », *op. cit.*

¹⁷³ Christine TREBOUET, *op. cit.* p 69.

¹⁷⁴ On retrouve ici clairement un phénomène décrit par Marcus Olson : les gains d'une action collective (comme le C.I.L.) peuvent aller à des individus (des entreprises dans notre cas) ne participant pas à cette action collective. L'idée d'Olson est que dans beaucoup de cas, les entités ont intérêt à se rassembler afin d'obtenir un bien ou quelque chose, mais tous ne le font pas. Dans tous les cas le bien collectif est un bien dont le bénéfice n'est pas

au C.I.L. Celui-ci profite alors d'un avantage pour lequel il ne s'est pas mobilisé. A. Prouvost va ainsi jouer un rôle dans le sens de l'institutionnalisation afin de mettre toutes les entreprises à égalité (il s'agit ainsi de la même idée qu'avait eu Raoul Dautry quelques années auparavant) face à la cotisation et aux réalisations des C.I.L. Nous avons évoqué précédemment le réseau social dont bénéficiait le fondateur du C.I.L. de Roubaix-Tourcoing. Christine Trébouet indique que le réseau de Prouvost est assimilable à celui d'un notable régional¹⁷⁵. A. Prouvost était notamment très proche d'Eugène Claudius Petit selon sa veuve. Ce réseau social, qui relève de la personnalité et de l'histoire du créateur, semble donc avoir joué un rôle important¹⁷⁶.

Enfin, on ne peut négliger dans l'émergence de ce compromis républicain le rôle, peu mis en avant mais certainement capital, du monde du bâtiment.

« [...] le secteur du bâtiment qui ne s'est pratiquement pas restructuré entre les deux guerres, se retrouve donc après les cinq années de conflits [en] état de délabrement [...] on trouve toujours en très large majorité, les petites entreprises artisanales de maçonneries, de plâtrerie ou de plomberie issues de la grande vague d'immigration post 1918 [...] on en comptabilise 250 000, regroupant 500 000 salariés, soit en moyenne deux personnes par entreprise. »¹⁷⁷

Le secteur de la construction est au sortir de la guerre composé de toutes petites entreprises peu structurées (malgré la création de la FNBTP en 1904) et est incapable de répondre aux besoins de construction et reconstruction. Cependant, dès 1947 l'Etat va intervenir avec pour objectif de « relancer et restructurer la filière bâtiment »¹⁷⁸, notamment suite à la structuration d'un mouvement des entreprises du bâtiment illustrée par la fondation de la

seulement accessible aux personnes qui se sont organisées ou manifestées pour l'obtenir. In OLSON, Mancur, Logique de l'action collective, Paris : PUF, 1978, 200p.

¹⁷⁵ Elle fait le rapprochement avec la définition de P. Grémion qui définit le notable comme « un homme qui dispose d'un certain pouvoir pour agir sur l'appareil d'Etat à certains niveaux privilégiés et qui, par effet de retour, voit son pouvoir renforcé par le privilège qui lui confère ces contacts pour autant qu'ils soient sanctionnés par des résultats. Encore qu'il s'agisse là moins des attributs et de ses qualités personnelles, mais de ce qu'il représente, le rôle de leader, le pouvoir de négociation, et la capacité d'action propre ». in GREMION, P. Le pouvoir périphérique. Paris : Ed. Du Seuil, 1976, p167.

¹⁷⁶ Christine Trébouet qui pour son ouvrage a interrogé la veuve d'Albert Prouvost indique qu'à la question « Comment le 1% a-t-il été institutionnalisé ? » elle a répondu « mais, c'est mon mari qui l'a voulu ! ».

¹⁷⁷ Jean- Marc STEBE, *op. cit.* p 86.

Fédération française du Bâtiment (les « TP » travaux publics ayant créé leur propre rassemblement). Or à partir des années 1950, la Fédération Nationale du Bâtiment va exercer un rôle croissant sur les orientations des politiques publiques, notamment en exerçant un pouvoir sur les prises de décisions, soit directement, soit via le Conseil National du Patronat Français. Ce pouvoir apparait par exemple dans l'introduction dans la loi Courant de critères modifiant les standards de construction afin de l'industrialiser¹⁷⁹. En effet, de nombreuses techniques ont été développées depuis le début des années 1940 afin de construire plus vite et moins cher. Or l'inadaptation des standards imposés par la loi, rendait en France l'utilisation de ces techniques quasi-impossible. Ainsi le « lobby » du bâtiment a remporté sa première victoire via les députés lors des discussions de cette loi Courant en Mars 1953, la même loi qui contient le projet d'institutionnalisation du 1%. Il semblerait que le secteur du bâtiment ait pu influencer les débats sur le financement considérant que le 1% logement serait synonyme d'un surplus d'activité. Certains éléments semblent aller dans le sens de cette idée que le secteur de la construction, dont l'intérêt était que les financements abondent son activité, a exercé des pressions pour que le système du 1% Logement institutionnalisé et étendu obligatoirement à toutes les entreprises.

Il y a donc plusieurs mouvements qui convergent à trouver le « compromis républicain » dont parle Hélène Frouard. Cependant, alors que le projet de loi de Pierre Courant propose une institutionnalisation du modèle dans les modalités de celui de Roubaix-Tourcoing, différentes oppositions vont émerger. Le projet de loi sur la P.E.E.C., posé le 17 février à l'Assemblée Nationale étant intégré au Plan Courant, les députés, sur recommandation du Conseil Economique, décident de « disjoindre » cette partie du Plan, le 21 mars 1953, jour du début des débats.

II) Les oppositions à la P.E.E.C.

Les débats sur la P.E.E.C. apparaissent comme révélateurs de l'idéologie patronale qui fit « rempart » à l'intervention de l'Etat. En effet, le paragraphe précédent nous a montré ce qui

¹⁷⁸ *Ibid.* p 89.

¹⁷⁹ C'est Christine Trébouet qui note ce point de débat dans les séances concernant l'adoption de la loi Courant en Mars 1953.

avait concouru à trouver le compromis républicain pour l'instauration de la Participation des Employeurs à L'Effort de Construction. Néanmoins l'institutionnalisation de la P.E.E.C. n'a pas été un consensus républicain, mais bien un « compromis ». La nuance est importante car elle indique bien que lors de l'adoption de la loi, des points de compromis ont été établis entre les deux acteurs que sont le Patronat et l'Etat. Or ces compromis sont nés des oppositions qui se sont élevées face au projet de loi de Pierre Courant. Revenons donc sur quelques unes de ces oppositions.

« A l'époque, le ministre de la Reconstruction, Pierre Courant, avait envisagé de mettre en place un système identique à celui qui se pratiquait dans le nord : une participation des entreprises généralisée de 2%¹⁸⁰ sur les salaires. Par crainte qu'une telle mesure soit considérée comme un impôt et de ce fait impopulaire, mais surtout qu'elle engendre des risques économiques, P. Courant limitera le taux à 0,5% en laissant une grande marge de liberté aux entreprises [...] »¹⁸¹.

Le point qui unissait l'ensemble du Patronat était celui de la non-fiscalisation de la cotisation patronale. Le Patronat rejetait en masse l'instauration d'un nouvel impôt entièrement contraire à sa logique libérale profonde, héritée du XIXe siècle. Mais la question de l'emploi des ressources restait une question controversée.

« le milieu patronal est divisé. »¹⁸²

La première division éclot en effet, au sein même du Patronat. La loi de Pierre Courant suivant les orientations de la Fédération des C.I.L., plaide pour l'imposition d'une cotisation obligatoire à toutes les entreprises privées via le versements de cette contribution à des Comités Interprofessionnels du Logement chargés d'utiliser les fonds. Or, une frange importante du Patronat, notamment au sein du Conseil National pour l'Amélioration de l'Habitat émanant du C.N.P.F. s'oppose, dès les prémices de la naissance de la loi, à la perte du contrôle total de la cotisation. L'idée de cotiser n'est plus remise en cause, mais l'utilisation des fonds se devra d'être souple et libre.

¹⁸⁰ La contribution était de 1% à l'origine au sein du C.I.L. de Roubaix-Tourcoing, mais passant, devant les besoins et les coûts de la construction à 2% dès 1946.

¹⁸¹ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 127.

« L'opposition du Patronat au 1% est donc motivée par la crainte d'en perdre la maîtrise directe, ce qui signifie clairement qu'il attend une contrepartie directe, autres que l'abaissement de la pression sur les salaires par le logement des travailleurs. »¹⁸³

C'est dans ce contexte d'opposition du C.N.P.F. que le gouvernement a donc proposé une formule souple¹⁸⁴ où les entreprises pouvaient librement décider de l'investissement de leur contribution. Pierre Courant déclare ainsi devant les députés en 1953 : *« [...] il y aura une entière liberté. Chacun fera ce qu'il veut. [...] nous utiliserons une formule extrêmement souple. »*¹⁸⁵

Une seconde opposition face à cette loi émane des petites entreprises rassemblées au sein de la C.G.P.M.E. José Henrard affirme que les P.M.E. sont en totale opposition au 1%. Selon lui, les P.M.E. n'ayant pas les moyens de contrôler les emplois effectifs des fonds C.I.L. y sont ainsi totalement opposées :

« [...] l'opposition est totale au 1% qu'ils considèrent comme une taxe supplémentaire. »¹⁸⁶

A cet égard la critique des représentants des petites entreprises est proche de celle des groupes communistes et socialistes.

« [...] objet de débat houleux dans l'hémicycle et de réactions hostiles à l'égard surtout d'une telle politique qui demeurerait favorable au grand Patronat. »¹⁸⁷

La première résistance émanant des parlementaires communistes, qui se révélera pertinente, rejoint celle émise par les petites entreprises. C'est celle de l'inégalité qu'entraîne la répartition du produit de cette contribution. En effet, ils ont tenté de montrer, par des calculs,

¹⁸² Sabine EFFOSSE. *op. cit.*, p 242.

¹⁸³ José HENRARD, *op.cit.*, p 52.

¹⁸⁴ Articles 34 et 35 du projet de loi de Mars 1953.

¹⁸⁵ Pierre Courant p 2179 de la séance du 21 mars 1953 in Christine TREBOUET, *op. cit.* p 129.

¹⁸⁶ José HENRARD, *op. cit.*, p 52.

¹⁸⁷ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 129.

que seuls les gros employeurs atteindraient les quotas de cotisation afin d'obtenir une contrepartie (un logement) à leur cotisation. Ainsi, ils mirent le doigt sur le fait que les petites entreprises (la contribution obligatoire touchant les entreprises de plus de dix salariés) ne pourraient surement jamais obtenir un logement via le système de cotisation au C.I.L. du fait de la faiblesse de participation financière. Les petites entreprises étaient de fait, selon eux, vouées à cotiser à fonds perdus.

Différentes « polémiques et résistances »¹⁸⁸ vont émaner des groupes socialistes et communistes à l'Assemblée Nationale lors des débats sur la loi en mars 1953. La mesure découlant d'un compromis entre le Patronat et l'Etat favorise le Patronat, ou plutôt ce que le groupe communiste nomme le « capital ». Car en rendant obligatoire la P.E.E.C. mais libre la manière de l'utiliser, l'Etat laisse le pouvoir aux entreprises de décider des emplois de cette contribution. Ainsi, si les communistes apparaissent entièrement en accord avec l'idée d'imposer une cotisation obligatoire aux entreprises, ils apparaissent en désaccord avec les modalités. Notamment, ils appellent à ce que la cotisation soit non pas imputée sur la masse salariale mais bien sur les bénéfices des sociétés.

*« En effet, notre proposition de taxe de 2% est basée sur les bénéfices déclarés et on sait combien les bénéfices des entreprises capitalistes qui cherchent à réaliser le profit maximum s'accroissent sans cesse. Cette proposition tend à frapper d'une façon progressive ceux qui se feraient sur le dos des ouvriers les plus gros bénéfices. »*¹⁸⁹

Ces groupes politiques souhaitent que la contribution soit rassemblée dans une caisse nationale du logement dont l'Etat serait l'unique gestionnaire. Cette proposition a bien évidemment rencontré une vive opposition patronale et ne sera jamais concrétisée.

Enfin, la dernière critique mise en avant par les socialistes et appuyée par les communistes fut que via ce système, le « capital », autrement dit le Patronat conservait la main sur le logement des salariés. Le C.I.L. restant en effet un outil patronal (bien qu'à l'origine paritaire, mais cette parité n'était pas introduite dans la loi), il ne représentait qu'une continuation de la politique paternaliste menée par le Patronat depuis le XIXe siècle.

¹⁸⁸ *Ibid.* p 104.

« le principe d'une taxation sur la masse salariale a finalement rallié un Patronat, certes hostile à toute obligation, mais qui, devant l'offensive croissante de la société et des pouvoirs publics, s'est efforcé de trouver un compromis lui permettant de sauver l'essentiel : sa liberté d'action. »¹⁹⁰

Malgré les oppositions, les débats et les arrangements, la loi du 11 juillet 1953 mise en pratique par le décret du 9 août 1953 institutionnalise la P.E.E.C. en la rendant obligatoire pour toutes les entreprises privées non agricoles de plus de 10 salariés. Elle reste très souple, comme le souhaitait le CNPF sur les modalités d'emploi de la cotisation, les entreprises pouvant l'employer directement, via un groupement professionnel ou interprofessionnel (C.I.L.), via la participation à des organismes de construction d'H.L.M.¹⁹¹, ou via d'autres formes fixées par décret. Ainsi Par le compromis républicain duquel elle est issue, la loi du 11 juillet 1953 institutionnalisant la Participation des Employeurs à l'Effort de construction est :

« [...] une étape importante dans l'évolution de la législation économique et sociale en France »¹⁹².

¹⁸⁹ Gilles Gravoille, séance du 21 mars 1953. p2180.

¹⁹⁰ Hélène FROUARD, « Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain », *op. cit.*

¹⁹¹ Le H.B.M. sont devenus en 1950 les H.L.M. Soit Habitation à Loyer Modéré.

¹⁹² Christine TREBOUET, *op. cit.* p 45.

Section II : La P.E.E.C. dans la politique publique du logement.

I) La structuration des C.I.L.

« L'interventionnisme public n'est pas étranger à l'organisation progressive du « 1% logement » [...] »¹⁹³

A) Le Comité Interprofessionnel du Logement.

« [...] le principe du 1% se fonde sur la mutualisation financière d'une ressource collectée au sein des Comités Interprofessionnels du logement (C.I.L.). »¹⁹⁴

A partir de 1953, d'autres C.I.L. se sont créés en plus de ceux déjà existants. Ils se mirent en place de manière professionnelle ou interprofessionnelle, à l'échelle locale. En 1965, le département de la Seine compte à lui seul 85 Comités Interprofessionnels du Logement. L'Isère à la même époque en compte « une quinzaine »¹⁹⁵. Suite à la loi, le nombre des C.I.L. sur l'ensemble du territoire a augmenté de manière exponentielle jusqu'à atteindre 221 C.I.L. en 1958¹⁹⁶, chaque entreprise devant désormais cotiser (la cotisation pouvait aussi se faire auprès d'autres entités comme les Chambres de Commerce, ou les Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier). La diversité de leur taille et des modes d'investissements a entraîné des modifications du système dès les années 1960. En 1966, une première réforme impose le regroupement des C.I.L. afin de limiter le nombre des collecteurs et d'améliorer le fonctionnement. Cette loi impose un niveau de collecte minimal ainsi qu'un nombre minimal d'entreprises. En 1998, suite à différents regroupements il reste 162 C.I.L. sur l'ensemble du territoire. Ils collectent 91% de la P.E.E.C.¹⁹⁷. Enfin depuis le début des années 2000 un nouveau regroupement des C.I.L. s'est opéré, leur nombre passant de 107 à 22 entités en 2010.

¹⁹³ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-18.

¹⁹⁴ Du 1% à Action Logement, le Livre Blanc du 1%, mars 2010, p.6.

¹⁹⁵ Entretien avec un administrateur d'AMALLIA FO – CGE.

¹⁹⁶ Sabine EFFOSSE, *op. cit.*, p 291.

¹⁹⁷ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-16.

Le nombre de C.I.L. a donc diminué depuis la création de la P.E.E.C., notamment par différentes interventions de l'Etat qui les ont poussé au regroupement par des modifications de la réglementation.¹⁹⁸ Le statut des C.I.L. est un statut associatif de type « loi 1901 ». Outre ce cadre général, les C.I.L. sont soumis à un régime particulier défini dans le Code de la Construction et de l'Habitat.

« les C.I.L. exercent plusieurs métiers. »¹⁹⁹

L'activité des C.I.L. est majoritairement une activité de collecte et de redistribution des fonds comme elle l'était à l'origine dans l'expérience de Roubaix-Tourcoing. Depuis 1988, ils sont soumis à l'obtention d'un agrément pour pouvoir collecter la P.E.E.C. et depuis 2001 également au contrôle de la Cour des Comptes. Pour ce qui est des ressources des C.I.L. au départ constituées uniquement par la collecte, elles se sont diversifiées : Produits financiers issus des prêts accordés aux personnes physiques (salariés) et aux personnes morales (filiales ou organismes de construction), P.E.E.C., sommes reçues d'employeurs non assujettis, ou encore produits financiers issus de placement réalisés auprès d'établissements financiers. L'activité des C.I.L. est *« majoritairement consacrée à la collecte puis à la redistribution des fonds à des personnes physiques [...] et à des personnes morales dans des proportions qui varient pour s'adapter à la demande locale. »²⁰⁰*. Les C.I.L. collectent les contributions et les redistribuent de manière à satisfaire à l'objectif de financer le logement des salariés. Du point de vue de la gouvernance, nous avons évoqué que le C.I.L. de Roubaix-Tourcoing était gouverné de manière paritaire. En effet, le créateur Albert Prouvost avait tenu à ce que les salariés aient des représentants au sein des instances de décisions. Il plaçait même ce type de gouvernance comme l'un des principes du C.I.L. afin d'assurer l'adhésion des salariés au système. Cependant, le système de gestion paritaire n'était pas obligatoire et donc pas généralisé jusqu'à 1983.

¹⁹⁸ La Cour des Comptes a notamment critiqué dans différents rapports annuels successifs le manque de transparence et les pertes en frais de fonctionnement entraînées par le nombre trop important de C.I.L. Nous reviendrons sur ce point dans la seconde partie de notre étude. .

¹⁹⁹ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-17

²⁰⁰ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-17

« Il faudra attendre mai 1983, pour que soit signée et adoptée par les partenaires sociaux [...] une convention paritaire sur la gestion des C.I.L. et de la P.E.E.C.. »²⁰¹

Le décret du 11 mai 1990²⁰² laissera à l'initiative des C.I.L. la composition du Conseil d'administration. Ceux-ci auront ainsi la possibilité de choisir parmi les trois formules présentées ci-après.

- 1- Soit le conseil d'administration est composé de 15 membres repartis comme suit :
 - 5 administrateurs désignés par organisations syndicales professionnelles d'employeurs.
 - 5 administrateurs désignés par les organisations syndicales de salariés représentatives.
 - 5 membres élus par l'assemblée générale ordinaire, choisis parmi les membres de l'association.

- 2- Soit le conseil d'administration est composé de vingt membres au plus, désignés à parts égales par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés dont au minimum :
 - 4 membres désignés par le M.E.D.E.F. et 1 membre désigné par la C.G.P.M.E..
 - 5 membres désignés par les 5 organisations syndicales de salariés représentatives au plan national, à raison d'un membre pour chacune d'entre elles.

- 3- Soit le conseil d'administration est composé de :
 - 5 administrateurs désignés par les organisations syndicales d'employeurs (quatre M.E.D.E.F. et 1 C.G.P.M.E.) ;
 - 5 administrateurs désignés par les organisations syndicales de salariés.
 - 20 membres, au plus, élus par l'assemblée générale ordinaire représentant les entreprises adhérentes, dont la moitié des sièges aux représentants du Comité d'Entreprise.

La logique de ces trois formules étant celle de la parité entre les représentants des différents courants du salariat et de Patronat les trois configurations respectent ce principe. Dès 1991, les C.I.L. devaient ainsi modifier leur gouvernance afin de respecter ce décret.

²⁰¹ Christine TREBOUET, *op.cit.*, p 184.

²⁰² Décret n°90-392.

B) De l'U.N.I.L. à l'U.E.S.L.

L'Union Nationale Interprofessionnelle du Logement, fédération des C.I.L. a été créée en 1968. Elle devait représenter un lieu de discussions, d'échanges de savoirs et de pratiques ainsi que de représentation des C.I.L. Cependant, l'U.N.I.L. n'a jamais réussi à réellement s'imposer comme tête de réseau des C.I.L. Un membre du GIC, gros collecteur national, s'exprimait ainsi au sujet de l'organisation :

*« les réunion de l'U.N.I.L., c'était surtout l'occasion de se retrouver et de faire une bonne bouffe. »*²⁰³

En 1996, l'U.N.I.L. est remplacée par l'U.E.S.L.

*« La transformation de l'U.N.I.L., Fédération des collecteurs, en Union Economique et Sociale du Logement [...] s'inscrit de plus en plus dans une optique libérale en réaffirmant la légitimité du 1% et en préservant sa capacité d'intervention. [...] Cette perspective répond aux directives du C.N.P.F. »*²⁰⁴

La loi n°96-1237 du 30 décembre 1996 crée l'U.E.S.L. qui devient ainsi le nouvel organe fédérateur de la P.E.E.C.. Juridiquement il s'agit d'une société anonyme à capital variable. Son rôle est d'orienter les emplois nationaux de la P.E.E.C. A sa création l'U.E.S.L. répond à quatre missions principales : représenter les intérêts des associés (l'ensemble des C.I.L., et des CCI agréés ainsi que les « partenaires sociaux »), conclure des conventions avec l'Etat, élaborer des recommandations, rendre des avis préalables sur certaines opérations des associés. L'U.E.S.L. va ainsi jouer le rôle de tête de réseau des C.I.L., centralisant via des contributions des collecteurs locaux une partie de la collecte.

Sa gouvernance était à l'origine assurée par un Conseil d'administration composé de la manière suivante :

- 5 administrateurs désignés par les organisations syndicales d'employeurs (quatre M.E.D.E.F. et un C.G.P.M.E.)

²⁰³ Entretien informel avec un membre du GIC in Mathieu OZANAM, *L'évolution de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction*, Mémoire IEP dir. B. Hofmann Grenoble : IEP, 1997, p 34.

- 5 administrateurs désignés par les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national.
- 5 administrateurs personnes physiques élus représentants des associés collecteurs.

Les membres de ce conseil d'administration forment aussi le comité paritaire des emplois. De plus, l'U.E.S.L. était aussi dotée d'un comité des collecteurs (rassemblant 40 représentants élus des collecteurs) et un comité des avis financiers. Deux commissaires du gouvernement étaient présents au conseil d'administration de l'U.E.S.L. Enfin, L'U.E.S.L. est soumise au contrôle de la Cour des Comptes.

C) L'A.N.P.E.E.C.

« Le 1% est à l'époque un univers atomisé où chaque collecteur agit à sa guise. La majorité travaille correctement, mais plusieurs dizaines d'organismes collecteurs dérapent allégrement. Ni l'Etat ni le CNPF ou les organismes collecteurs ne les contrôlent. »²⁰⁵

Pour finir, le réseau du 1% logement s'est doté en 1987 d'un organisme de contrôle des C.I.L. L'Agence Nationale de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (A.N.P.E.E.C.) a été créée en 1987, par la loi n°87-1128 pour assurer le contrôle des organismes collecteurs et dès 1996 de l'U.E.S.L. C'est un Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) disposant d'un conseil d'administration quadripartite. L'agence effectue des contrôles sur le respect de la réglementation et la bonne gestion des organismes collecteurs et leur accordent les agréments relatifs à la collecte. Elle joue un rôle en proposition juridique et en matière de comptabilité envers les C.I.L. et assure le suivi statistique du réseau. L'A.N.P.E.E.C. a été réformée par la Loi Boutin en 2009 dite loi « MOLLE ». La réforme a notamment réaffirmé le rôle de contrôle de l'A.N.P.E.E.C. mais aussi et surtout modifié sa gouvernance. Le 23 décembre 2010, le décret fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'A.N.P.E.E.C. a été publié. Il dispose que l'agence est administrée par un conseil d'administration dont la composition est entièrement passée sous la tutelle de l'Etat. En effet, le nombre d'administrateurs a été réduit de vingt à huit en

²⁰⁴ Christine TREBOUET, *op. cit.* p 198.

²⁰⁵ Frédéric CHARPIER, *L'Histoire secrète du Patronat*, Paris, Edition la Découverte, 2009, p 110.

supprimant de surcroît la représentation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés. La désignation de l'ensemble des administrateurs est ainsi directement faite par l'Etat, cinq d'entre eux étant des représentants de l'Etat et trois autres des « *personnalités désignées par le ministre chargé du logement en raison de leurs compétences en matière de logement.* »²⁰⁶ Le président du conseil d'administration est ainsi nommé par décret, et le fonctionnement de l'agence est assuré par un directeur général lui aussi nommé par le Ministre du Logement, après avis du conseil d'administration de l'A.N.P.E.E.C.

*« Le lancement de l'A.N.P.E.E.C. [...] vise à reprendre la main sur le système avec l'appui de l'Etat. »*²⁰⁷

On voit donc qu'au sein de l'organisme de contrôle de la P.E.E.C., l'Etat a globalement pris le contrôle des instances.

II) La prédominance de l'Etat en matière de logement.

*« [...] à l'initiative privée s'est substituée en grande partie l'action des pouvoirs publics qui ont pris en main la direction et la coordination de l'effort de reconstruction puis de construction du pays [...] »*²⁰⁸

Jean-Marc Stébé attribue la « *paternité de la production de masse de logements* »²⁰⁹ au Plan Courant introduisant notamment dans le droit français la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (P.E.E.C.). En 1958, le déficit en logement est toujours estimé à 4 millions de logements manquants. L'arrivée de la Vème République et des nouvelles institutions politiques va ouvrir de nouvelles perspectives en termes de logement. Dans cette nouvelle aire politique, la P.E.E.C. conserve son rôle de financement du logement.

A) Le rôle complémentaire de la P.E.E.C.

Le 1% « il constitue à côté des crédits d'Etat une ressource complémentaire de financement et draine vers le secteur de la construction une manne

²⁰⁶ Loi MOLLE n°2009-323.

²⁰⁷ Frédéric CHARPIER, *op.cit.*, p 110.

²⁰⁸ Mireille GIRARDIN in Christine TREBOUET, *op.cit.*

importante de fonds permettant d'abaisser le coût des opérations et de pallier les difficultés de trésorerie des organismes H.L.M.. »²¹⁰

Dans le cadre de la politique du logement développée au cours des années 1960, la P.E.E.C. jouera pleinement son rôle de financement complémentaire. En effet, « Le « 1% logement » se caractérise par son rôle complémentaire. Il vient en « complément d'autres modes de financement et de soutien des acteurs locaux. »²¹¹. L'argent de la P.E.E.C. utilisé via les C.I.L. va ainsi abonder de manière complémentaire la politique publique du logement.

« Les concours des C.I.L. aux organismes constructeurs ont joué un rôle important dans le financement du logement [...] le 1%, en tant que financement complémentaire, a permis la réalisation d'opérations qu'il aurait été difficile de mener sur la base des seules aides publiques au sens strict.»²¹²

Globalement les prêts consentis par le 1% logement ne représentent en effet qu'environ 10% des coûts des opérations. Le reste des financements provient du système bancaire (via des prêts classiques souscrits auprès des banques) et des différents dispositifs mis en place par l'Etat.

« Le « 1% logement » n'est donc ni opérateur, ni financeur principal. »²¹³

L'esprit des décrets de 1953 est d'ailleurs que l'argent de la P.E.E.C. ne pourra être investi que si l'Etat participe à l'opération, en tant que complément²¹⁴. Ainsi la P.E.E.C. va alors être via les C.I.L., dirigée vers deux types de financement du logement. D'une part, les prêts à long terme et financements sous forme de souscriptions ou de subventions des personnes morales. En échange des prêts et/ou des subventions, les C.I.L. obtenaient des droits de réservation.

D'autre part, les apports de capitaux étaient aussi une autre manière de financement des organismes constructeurs de logements. En effet, les C.I.L. investissent dans le capital des

²⁰⁹ Jean-Marc STEBE, *op. cit.*, p 90.

²¹⁰ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 65.

²¹¹ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-17

²¹² Michel DRESCH, *Le financement du logement*, Paris, Editions Berger-Levrault, p 114.

²¹³ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-17

²¹⁴ Telle est l'idée soutenue par Jules-Mathieu Meunier.

Sociétés Anonymes d'H.L.M., actuelles Entreprises Sociales pour l'Habitat, dont ils deviennent actionnaires, bénéficiant ainsi de logements au sein du parc de ces organismes. Ce système de prêts et subventions a surtout permis alimenter la construction d'habitat collectif caractéristique des Trente Glorieuses : les grands ensembles.²¹⁵

« [...] réelle et très forte complémentarité entre la P.E.E.C. et la politique nationale du logement [...]. »²¹⁶

Ensuite, les aides directes au logement des salariés. Destiné à l'achat et/ou à la réhabilitation de résidence principale des salariés, les aides sous forme de prêts à l'accession ou de travaux peuvent représenter jusqu'à 50% de la valeur du bien. Le recours aux aides directes par les salariés est devenu majoritaire dès les années 70, lorsque la politique de l'Etat en matière de logement est devenue tournée vers les maisons individuelles.

Au regard de la proportion des financements débloqués pour les personnes morales et les particuliers, il est possible de retrouver clairement les orientations de la politique du logement de l'Etat. En effet, alors que dans les années 1960 et 1970 la part des fonds accordés aux personnes morales atteignait plus de 70%, celle-ci a diminué (proportionnellement) dans les années 1970, au profit des aides directes au salariés notamment dans le cadre de la politique du « tous propriétaires ». En 1998, 58% des fonds allaient directement aux salariés et un peu moins de 42% aux personnes morales. En 2010, le rapport s'équilibre²¹⁷ pratiquement dans les emplois de la P.E.E.C. vers les personnes physiques et les personnes morales. Cependant alors qu'en 2010 1289,2 millions d'euros allaient aux personnes physiques et 1053,2 millions allaient aux personnes morales, la ligne comptable « Financement des politiques nationales » comptabilisait 1869,5 millions d'euros. Ainsi, le poids du financement direct des politiques publiques dans la comptabilité générale du 1% logement est désormais supérieur à celui des emplois à destination de la construction « directe » de logement des salariés. Ce constat montre l'importance des orientations étatiques dans la gestion de la P.E.E.C., outil à l'origine patronal, qui révèle une main mise progressive de l'Etat sur la P.E.E.C.

²¹⁵ Sabine EFFOSSE, *op. cit.* p 243.

²¹⁶ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 197.

²¹⁷ Données de l'ANPEEC – Ressources et Emplois de la PEEC – Analyse provisoire 2011.

B) L'avancée progressive du pouvoir de l'Etat sur la P.E.E.C.

Jules-Mathieu Meunier pense que les investissements réalisés par les C.I.L. « *expriment donc à cette époque une convergence d'intérêts entre l'Etat [et] le Patronat [...] unis dans une même approche productiviste [...]* »²¹⁸

Il semble en effet qu'une convergence d'intérêts ait eu lieu entre ces deux acteurs. Cependant, dans cette période il apparaît que l'Etat ait pris le dessus sur le Patronat. L'un des signes de la prise de pouvoir sur la P.E.E.C. de l'Etat est inhérent à la réforme de 1972. Avant cette date, une part encore non négligeable de la P.E.E.C. était utilisée par les employeurs directement. Or, suite à des dérives dans les années 1960 où des employeurs ont utilisé leur P.E.E.C. à de mauvaises fins dans la mesure où l'immobilier était devenu un placement rentable, l'Etat a jugé nécessaire d'intervenir. En limitant de manière très importante les possibilités pour les employeurs d'investir directement leur P.E.E.C., l'Etat a ainsi « *renforcé l'aspect « prélèvement au profit du logement social » du 1%* »²¹⁹. En réduisant les possibilités des employeurs à investir directement dans le logement, les pouvoirs publics ont en effet réorienté les fonds vers les collecteurs. Or des collecteurs de par leur engagement dans les sociétés H.L.M., de par les financements d'opérations, voire les prises de capital participaient au financement non seulement du logement des salariés mais aussi à celui du logement social destiné à une population plus large.

Un second point démontre la volonté de l'Etat de prendre peu à peu la main sur la P.E.E.C. Dès 1971, la part de la cotisation de 1% relevant réellement de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction a été peu à peu diminuée.

« *Hélas, avec le temps les prélèvements ont été sérieusement rabotés [...]* »²²⁰

Ainsi dès 1971, la part de la P.E.E.C. destinée à la construction a été diminuée passant de 1% à 0,45. La première diminution a eu lieu en 1971. Il s'agissait de l'élargissement de l'allocation logement au profit de certains ménages. Une réorientation de 0,10% de la P.E.E.C. a donc servi à cet élargissement. En 1977, Raymond Barre crée le Fonds National

²¹⁸ Manuel DOMERGUE, *op.cit.*

²¹⁹ Michel DRESCH, *op. cit.* p 112.

²²⁰ Collectif Jeudi Noir, *le Petit Livre Noir du Logement*, Paris, La Découverte, 2009, p 117.

d'Aide au Logement (F.N.A.L.) et réoriente pour son financement une part de la P.E.E.C.. Le taux descend alors à 0,77%. En 1988, la cotisation de 1% à l'origine (dont désormais seulement 0,77% était consacrée à la construction) est diminuée de 0,05% dans le cadre de l'allègement des charges des entreprises. Le 1% logement n'est finalement plus que de 0,95% dont uniquement 0,77% sont consacrés à la P.E.E.C. En 1989, la part affectée au F.N.A.L. est passée à 0,30%, puis une nouvelle fois en 1992 à 0,50% de la cotisation. Ainsi le taux effectif de la P.E.E.C. est de 0,45%, depuis 1992. Le reste de la contribution étant affectée à l'aide à la personne. Il y a donc eu ce que Jean Fontaine-Levain nomme une « [...] *confiscation progressive par l'Etat* »²²¹ par une diminution du taux de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction. En point d'orgue à cette récupération de la P.E.E.C. par l'Etat, Michel Charasse en 1991 lors des débats sur la nouvelle baisse de la participation déclarera devant l'Assemblée Nationale :

*« Après tout, si on faisait collecter cela par l'U.R.S.S.A.F. ça ne coûterait rien ou trois fois rien, et nous gagnerions beaucoup d'argent. Je dis ça en passant et j'ajouterais modestement : à bon entendeur salut ! »*²²²

Le risque d'une nationalisation de la P.E.E.C. provoquera les réactions très fortes des syndicats patronaux qui pourtant n'échapperont pas quelques semaines plus tard au vote d'une ultime baisse de la P.E.E.C. L'Etat semble donc avoir depuis les années 1950 pris la main sur la politique du logement mais aussi sur le vestige de la domination patronale dans le domaine : la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction. D'abord simple financement complémentaire issu d'un compromis républicain, la P.E.E.C. va devenir une source de financement que l'Etat utilise pour les politiques du logement beaucoup plus larges et universelles. En orientant de manière législative les emplois de la P.E.E.C. il détourne l'idée initiale des fondateurs de la contribution. De plus, derrière cette évolution on peut noter l'influence croissante du Ministère des Finances ou du Budget qui pèse sur les ministères au nom de l'équilibre budgétaire, y compris sur celui du logement. Les différentes réorientations ont toujours été, lors des diminutions de budget, orientées vers les aides à la personne. L'Etat

²²¹ Jean René FONTAINE LEVAIN, *Logement aidé : Comprendre pour décider*, Paris, L'Harmattan, 2011, 152p.

²²² Michel Charasse, Ministre délégué au Budget, le 12 juin 1991 à l'Assemblée Nationale : Journal Officiel.

substitue donc à ses propres fonds ceux du 1% logement afin de mener avec sa propre politique du logement.

Cette première partie nous a permis de voir comment l'Etat et le Patronat avaient chacun leur tour pris en charge le problème du logement. Avec une perspective historique nous avons pu relever que l'idéologie patronale à l'origine de la prise en charge du logement avait été supplantée par un Etat auquel il était au départ opposé. Devant la nécessité de prise en charge des problèmes de logement les deux acteurs qu'étaient l'Etat et le Patronat ont fini par trouver un accord via le « compromis républicain » de la participation des employeurs à l'effort de construction. Ce système où la contribution patronale venait en complément des financements de l'Etat afin de mener une politique orientée vers la reconstruction et la relance de l'Economie a très bien fonctionné durant les Trente Glorieuses. Cependant, peu à peu, dès les années 1970 l'Etat semble avoir pris le pouvoir sur le Patronat, en détournant cette contribution par des réorientations législatives.

On peut interpréter cette évolution comme l'action d'une idéologie étatique interventionniste qui a pris du terrain face à une idéologie patronale qui la repoussait mais qui s'est affaiblie. D'ailleurs, il est important de noter que les premières réorientations de la P.E.E.C. par l'Etat coïncident en termes de période avec le début d'une nouvelle ère dans la mondialisation de l'économie, mondialisation qui a dans un premier temps déstabilisé du Patronat et dans une certaine mesure, lui a fait changer de posture de pouvoir. Dès lors, l'affaiblissement du Patronat, synonyme d'affaiblissement de l'idéologie, a laissé la porte ouverte à l'intervention de l'Etat qui était précédemment consentie. Le rapport idéologique autour du logement semble donc s'être inversé depuis le XIXe siècle puisque l'Etat a pris l'ascendant sur le Patronat en matière de logement.

Dans la seconde partie de notre étude nous allons voir que l'Etat va continuer après 1992 et la dernière baisse de la P.E.E.C. à utiliser les ressources de cette dernière de manière plus poussée jusqu'à l'actualité proche. Cependant nous verrons que le système du 1%, Logement malgré les diminutions et les tentatives de l'Etat pour le récupérer et donc mettre fin à l'intervention patronale en termes de logement, va réussir à perdurer.

Partie II : Persistance du 1% Logement.

Après s'être positionné dans une perspective historique nous ayant permis de voir comment l'Etat et le Patronat étaient respectivement intervenus pour le logement au cours du XXe siècle notamment, il convient d'en arriver à une époque récente. Comme nous avons essayé de le montrer dans la première partie, le logement intéresse tant le Patronat que l'Etat et a été l'enjeu d'une relation idéologique entre ces deux acteurs. Cette relation s'incarne autour du dispositif du 1% logement, aussi appelé 1% patronal, qui, bien que né de l'initiative patronale a été peu à peu récupéré par l'Etat, sous couvert d'intérêt général.

Nous évoquons en introduction la loi de 2009, la loi «MOLLE» ou loi Boutin qui représentait le point d'orgue de l'entrée de l'Etat dans le contrôle du 1% logement. En effet, cette loi orientée notamment par plusieurs rapports de la Cour des Comptes dénonçant les abus autour du 1% logement ainsi que les controverses autour la gestion, a été un point de rupture pour les acteurs du 1% Logement. Simultanément à l'adoption de cette loi, le 1% Logement a entamé une refondation importante et s'est transformé en véritable acteur face à l'Etat. Dans cette partie nous allons nous attacher à comprendre pourquoi le dispositif du 1% Logement perdure en explorant différentes pistes de réflexion. Pour ce faire, nous nous appuierons en partie sur la parole des acteurs interrogés dans le cadre de cette étude tant au niveau local que national ainsi que sur des documents émanant du dispositif lui-même.

Chapitre I. Action Logement : les entreprises s'engagent...

Section I : Les partenaires sociaux.

Albert Prouvost, fondateur du premier Comité Interprofessionnel du Logement (C.I.L.) a tout de suite intégré les représentants des salariés à la gestion du C.I.L. de Roubaix-Tourcoing. Il a ensuite milité dans le sens d'une gestion paritaire généralisée, qui n'a cependant été rendue effective qu'en 1983 avec la déclaration paritaire du 16 mai 1983. Cette gestion paritaire étant une particularité importante d'Action Logement, celle-ci pourrait nous aider à comprendre pourquoi celui-ci perdure.

I) Une organisation paritaire.

A) Aux prémices du paritarisme.

« En décidant, dès l'origine, d'associer les représentants des salariés à la gestion des fonds versés par les entreprises, le Patronat [...] pare le C.I.L. des vertus attachées à la démocratie sociale. »²²³

La gestion paritaire se définit selon Yves Pergeaux comme « *une solution de compromis entre deux parties de forces égales mais d'intérêts opposés sur un but cependant commun* »²²⁴ C'est un des principes de base d'Action Logement. Associer les salariés via leurs représentants à la gestion du 1% logement notamment grâce aux conseils d'administration des C.I.L. avait pour objet d'être une solution de compromis entre les deux.

²²³ Manuel DOMERGUE, *op. cit.*

²²⁴ PERGEAUX, Yves. « Réflexion sur la gestion paritaire ». In *Revue Economique*, volume 18, n°2 1967. pp. 317-330.

« Le mécanisme de la gestion paritaire, largement héritée de 1945, confère au syndicalisme patronal un rôle de gestion opérationnelle, en partage avec les syndicats de salariés, dans des domaines extrêmement variés, qui portaient plusieurs milliards voire plusieurs dizaines de milliards d'euros. »²²⁵

Comme de nombreux organes de la protection sociale en France, le 1% logement a été géré de manière paritaire et le demeure encore aujourd'hui. Il s'agit ainsi de « *L'un des derniers bastions du paritarisme* »²²⁶.

Ce mode de gestion partagée avait, tout d'abord, un objectif d'ouverture : plus proches des réalités du terrain, et des salariés dont ils sont les représentants, les syndicalistes vont notamment participer dans un premier temps aux attributions de logement via des Commissions paritaires d'attributions créées au sein des C.I.L. et des E.S.H. qui en sont filiales. Un délégué territorial du M.E.D.E.F., reconnaît ainsi que la proximité des représentants de salariés est importante, qu'elle est source d'informations, il est donc pertinent que « [...] *les syndicats de salariés soient représentés au Conseil d'Administration, parce qu'ils ont des informations [...]...* »²²⁷. L'idée que le paritarisme permette la proximité avec les besoins des salariés était celle du fondateur dès 1943. Les représentants syndicaux sont donc force de proposition car ils apparaissent plus proches des besoins des salariés. Un administrateur Amallia étiqueté M.E.D.E.F. a ainsi soulevé : « [...] *certaines de ces produits ou de ces services sont passés en droits ouverts, sous l'impulsion là, des syndicats [...]* »²²⁸. Le rôle des syndicats est donc de proposer et d'impulser de nouvelles idées. De plus une directrice territoriale d'Amallia reconnaît ainsi que les courants sont différents et que les idées sont partagées au sein des conseils d'administration.

« [...] le Patronat va être plus favorable à des dispositifs qui permettent le développement de l'accession ou plutôt l'accession sociale, le parcours résidentiel. Les syndicalistes vont être plutôt orientés pour favoriser le

²²⁵ Guillaume Bernard et Jean-Pierre DESCHRODT, *Les forces syndicales françaises*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p 274.

²²⁶ Frédéric CHARPIER, *op. cit.* p 118.

²²⁷ Entretien avec un délégué territorial du M.E.D.E.F.

²²⁸ Entretien avec un administrateur d'AMALLIA – M.E.D.E.F.

logement social et en même temps faire bénéficier à tous de la solidarité nationale. »²²⁹.

La gestion paritaire représente aussi la troisième voie entre l'Etat et le laisser faire. Bernard Gibaud note ainsi que « *la fameuse exception française [s'est fondée] sur l'antiétatisme.* »²³⁰. En effet, le fait que la gestion d'Action Logement soit assurée, tant au niveau local que national par les syndicats patronaux et les syndicats de salariés relève du désir de non intervention de l'Etat dans le monde de l'entreprise. Un administrateur d'Amallia étiqueté M.E.D.E.F. reconnaît ainsi « [...] *les partenaires sociaux ont bien fonctionné, extrêmement étroitement [...] on a pas besoin de l'Etat pour tout ça* »²³¹. De même un représentant C.F.D.T. national exprime que la gouvernance paritaire se justifie par le fait que les fonds proviennent de l'entreprise « *alors la gouvernance à partir du moment où l'argent vient de l'entreprise que ce soit les partenaires sociaux dans un système véritablement paritaire qui gèrent, moi je trouve cela pertinent. Et ça apporte une plus-value aux réflexions de l'Etat je veux dire l'Etat omniscient aujourd'hui ça existe pas.* »²³². La gestion paritaire peut donc clairement être interprétée comme une manière de continuer à gérer sans l'Etat dans le domaine du logement. D'ailleurs Gaby Bonnand²³³ lors d'un débat avec Laurence Parisot²³⁴ sur le paritarisme d'Action Logement avait indiqué que « *La richesse du dialogue social et du paritarisme dans le logement, c'est que les acteurs sont les connaisseurs de la réalité de l'entreprise.* »²³⁵ Il relevait ainsi que la gestion paritaire apparaît plus pertinente dans ce type de structures liées à l'entreprise et à ses acteurs que la gestion de l'Etat.

« Le paritarisme, avec des accords bien établis entre patrons et ouvriers, est source d'ouverture mais aussi de paix sociale. »²³⁶

Cette phrase issue de l'autobiographie d'Albert Prouvost montre que l'objectif du paritarisme était clairement d'assurer la paix sociale au sein de l'entreprise et d'assurer la légitimité du

²²⁹ Entretien avec une Directrice Territoriale d'AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²³⁰ Bernard GIBAUD. Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historique sur une liaison hasardeuse. ». Mouvement. N°14, mars-avril 2011. pp 38-45.

²³¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

²³² Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

²³³ Membre du Bureau National de la C.F.D.T..

²³⁴ Actuelle présidente du M.E.D.E.F.

²³⁵ Gaby Bonnand in Echange entre Gaby Bonnand et Laurence Parisot à la Convention fondatrice d'Action Logement, le 30 mars 2010 à Roubaix.

système auprès des salariés. En intégrant les représentants de salariés dans le processus de gestion du dispositif, le fondateur avait conscience de contribuer à l'harmonie et à la paix sociale. On retrouve cette idée chez un administrateur local du M.E.D.E.F. : « [...] *c'était le prix à payer pour la paix sociale au sein du mouvement pour une certaine bonne compréhension de l'intérêt général.* »²³⁷. Le « prix à payer » est la gestion paritaire, afin d'obtenir en échange la paix sociale au sein de l'entreprise et peut être même plus largement au sein de la société. C'est aussi l'idée que défend une directrice territoriale en disant « *Par le C.I.L. si vous lui obtenez [au salarié] un logement vous résolvez... vous travaillez aussi à la paix sociale et à la discussion sociale dans l'entreprise.* »²³⁸. Le C.I.L. financé par les patrons mais géré paritairement est ainsi un moyen de pacification des rapports salariés/patron.

La gestion paritaire qui était, dès le commencement du dispositif d'Action Logement, un moyen d'ouverture, d'antiétatisme et de maintien de la paix sociale par le patron a donc perduré. Plus, il est devenu obligatoire via un accord entre les syndicats du Patronat et les syndicats du salariat au début des années 1980, accord que Frédérique Charpier attribue au gouvernement de gauche et notamment aux lois Auroux : « *Jusqu'en 1982, les instances patronales géraient seules, cette lourde machine. La gauche y a fait entrer les syndicats de salariés, mais les hommes clés sont toujours venus du Patronat.* »²³⁹.

B) Vers plus de paritarisme.

Lorsque Frédéric Chapier évoque cette prédominance patronale, il met l'accent sur une critique qu'ont dirigé de nombreux acteurs et observateurs du 1% logement. En se rapportant aux différents schémas possibles d'organisation des conseils d'administration des C.I.L., et de l'U.E.S.L. on peut en effet, relever une prédominance patronale. C'est ce que Christine Trébouet appelle le « *jeu des pouvoirs* ». ²⁴⁰

« [...] le paritarisme du « 1% » est marqué par la prédominance de fait du M.E.D.E.F.. [...] La composition du conseil d'administration des C.I.L. traduit une prédominance des employeurs qui détiennent les cinq sièges

²³⁶ Albert Prouvost cité in Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 102.

²³⁷ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

²³⁸ Entretien avec une Directrice Territoriale d'AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²³⁹ Frédéric CHARPIER, *op. cit.* p 109- 110.

²⁴⁰ Cf. annexe n°3 et la composition du conseil d'administration d'AMALLIA.

réservés au M.E.D.E.F. et à la Confédération Générale des PME (C.G.P.M.E.), ainsi que cinq autres en tant que représentants des entreprises cotisantes, soit au total le double des sièges réservés aux représentants des salariés. »²⁴¹

Deux sur trois des scénarii proposés pour le conseil d'administration²⁴² contiennent un troisième collège représentant les membres de l'association, c'est-à-dire les entreprises cotisantes via leur patron. C'est notamment le cas d'Amallia, notre exemple local, dont le conseil d'administration se compose pour l'instant et jusqu'en 2013, d'un tiers de représentants des entreprises cotisantes, c'est-à-dire des patrons. Ce tiers s'appelle le collège « entreprises ». Ce troisième collège représente donc le signe d'une prédominance patronale au sein de la gouvernance des C.I.L. car situé à côté du collège des représentants des salariés il porte la voix patronale des entreprises cotisantes. Selon un délégué territorial du M.E.D.E.F. cette prédominance apparaît normale : « [...] *on est favorable à une gestion paritaire, le fait que ce soit pas strictement patronal ne pose pas de problème au M.E.D.E.F. ni au Patronat dans son ensemble, je pense... C'est une contribution des employeurs donc ça me paraît légitime que les employeurs aient une forme de prépondérance dans la gouvernance [...]...* »²⁴³. Il y a certes, côté patronal l'idée qu'il est bon d'associer les syndicats mais la prédominance de la gestion devrait rester patronale. Ceci était le cas avec les trois collèges au sein des C.I.L. Il est possible de mettre en avant ce qu'Yves Pergeaux disait à propos de la gestion paritaire : « *L'association des salariés à la gestion d'œuvres sociales communes est considérée comme un avatar socio-économique.* »²⁴⁴. Un « avatar » ce qui signifierait bien que la gestion paritaire, telle qu'elle était avant la réforme n'était en réalité pas une vraie parité. Le même délégué du M.E.D.E.F. reconnaît ainsi qu'avec la nouvelle gestion, le M.E.D.E.F., syndicat majoritaire dans le collège des organisations patronales²⁴⁵ « [...] *a de moins en moins la main mise sur l'organisation et les choix de gestion du 1% Logement.* »²⁴⁶.

²⁴¹ Direction des études, groupe n°5 : le 1% Logement et les partenaires sociaux, séminaire relatif au logement, ENA, 2005 : in Collectif Jeudi Noir, op. cit., p 118.

²⁴² Voir intra Partie I, Chapitre 2, Section 2, I) a) les Comités Interprofessionnels au Logement.

²⁴³ Entretien avec un délégué territorial du M.E.D.E.F.

²⁴⁴ PERGEAUX Yves. *Op ; cit.*

²⁴⁵ A ce sujet, aucune des personnes interrogées, ni les auteurs, ni les statuts n'ont fourni de justification au fait que le M.E.D.E.F. soit titulaire de quatre sièges sur cinq dans la composition du collège patronal. Il s'agirait selon un des interrogés d'un héritage mais nous n'en avons pas trouvé la raison.

²⁴⁶ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F..

Cependant, une ancienne directrice générale de C.I.L. évoque ainsi son sentiment avant d'entrer dans l'organisation : « *L'alliance entreprises-syndicat patronal paraissait naturelle et à un moment... bah finalement on a une majorité, une opposition et en fait... c'est pas du tout ça !* »²⁴⁷. Elle ajoute ensuite : « [...] *dans ma tête, comme beaucoup de gens je pense, j'imaginai, à l'extérieur du 1%, que cette organisation, elle, était un peu du même type.* »²⁴⁸. L'avis de cette ex-directrice générale est donc qu'il n'y a pas de logique de majorité/opposition qui se serait installée dans l'ancienne configuration du C.I.L.

Au niveau de l'U.E.S.L. c'est un collège représentant les C.I.L. qui était présent. Or ce sont les directeurs généraux et non les présidents des C.I.L. qui siégeaient à l'U.E.S.L. L'ex vice-président C.F.D.T. de l'U.E.S.L. s'exprime ainsi : « *ça c'est un vrai problème donc à l'U.E.S.L. le troisième collège n'était pas représenté par les entreprises mais c'était les collecteurs et ce n'étaient pas les présidents des collecteurs mais les directeurs généraux ce qui fait que vous aviez un collège qui était intégré au M.E.D.E.F.. Ce qu'on a fait rentrer dans les statuts lors de la transformation c'est qu'on est passé à un conseil de surveillance de l'U.E.S.L. qui est maintenant totalement paritaire. Maintenant l'U.E.S.L. est entièrement paritaire.* »²⁴⁹.

Suite au Protocole Interprofessionnel du 17 septembre 2008 ratifié par tous les partenaires sociaux présents dans la gouvernance d'Action Logement, la gouvernance des C.I.L. et de l'U.E.S.L. a été renouvelée. Au niveau d'Amallia, un des administrateurs M.E.D.E.F. exprime ainsi que le collecteur va devenir « *100% paritaire ! Avant y'avait un tiers, deux tiers, un tiers syndicat, un tiers Patronat, un tiers directement entreprises, et dans les textes là maintenant c'est prévu Amallia, c'est dans ses statuts, on sera paritaires à 100%.* »²⁵⁰. Début 2013 en effet, le collecteur local Amallia sera entièrement paritaire : dix représentants des syndicats de salariés à hauteur de deux par syndicat et dix représentants des syndicats de Patronat à hauteur de huit M.E.D.E.F. et deux C.G.P.M.E..

²⁴⁷ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²⁴⁸ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²⁴⁹ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

²⁵⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

Au niveau de l'U.E.S.L., le passage à une gouvernance plus paritaire a été effectué en 2010²⁵¹. Désormais un conseil de surveillance remplace le conseil d'administration. Ce conseil de surveillance est entièrement paritaire. Composé de quatre représentants du M.E.D.E.F. et un de la C.G.P.M.E. coté patronal et un représentant de chacune des cinq organisations syndicales de salariés représentatives, le conseil de surveillance de l'U.E.S.L. est désormais entièrement paritaire. Un communiqué de la C.G.T. ajoute aussi sur le sujet : « [...] *le retour à un paritarisme de gestion des organismes collecteurs de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (P.E.E.C.) devrait exclure toute prédominance patronale sur les politiques conduites ; [...]* »²⁵². Un ex-vice président de l'U.E.S.L., étiqueté C.F.D.T. a ainsi témoigné : « *c'est la tendance, là véritablement on va vers le paritarisme* »²⁵³. Il y a donc dans le mouvement récent de refonte de la gouvernance, une orientation vers plus de paritarisme.

Bernard Gibaud qualifie le paritarisme de « *cheval de Troie de l'hégémonie patronale* »²⁵⁴, il semble qu'avec la refonte engagée par les partenaires sociaux au sein d'Action Logement le paritarisme soit désormais réel. Néanmoins, l'analyse des discours ainsi que les affaiblissements remarqués des partenaires sociaux ayant donné lieu à la loi « MOLLE » de Christine Boutin semble révéler que, comme le pense Bernard Giraud, le Patronat par le paritarisme a annihilé la parole syndicale, en contrôlant entièrement les « partenaires sociaux » au sein d'Action Logement.

II) L'intégration de la parole syndicale.

A) Le consensus fait consensus !

Lors des entretiens réalisés auprès des administrateurs de notre C.I.L. d'étude mais aussi auprès des salariés de ce C.I.L., il est apparu que le conseil d'administration d'Amallia était un lieu de décision largement consensuel. Nombreux sont les témoignages qui relèvent de ce consensus entre représentants du Patronat et représentants du salariat.

²⁵¹ Le PNI a été signé par les organisations syndicales le 17 septembre 2008. La loi a entériné la réforme le 25 mars 2009 et enfin, l'U.E.S.L. a transformé ses statuts lors d'une assemblée générale du 2 décembre 2009.

²⁵² Communiqué de la C.G.T. : « Accord National Interprofessionnel Logement – Emploi : la C.G.T. s'engage et appelle ses organisations et les salariés à s'emparer de la question du logement ». 23 mai 2012.

²⁵³ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

²⁵⁴ Bernard GIBAUD, *op.cit.*

Du côté Patronat, un ex-administrateur C.G.P.M.E. évoque ainsi les discussions au sein du conseil d'administration d'Amallia : « *Y'avait des discussions surtout, des discussions. Parce que bon chacun faisait valoir son point de vue mais j'ai jamais vu ni eu de différents véritables entre les positions des administrateurs selon leur origine, patronale ou salariale, euh jamais vu.* »²⁵⁵. Pas de différents véritables donc entre les administrateurs qu'ils soient patronaux ou syndicaux. Un autre administrateur patronal, issu du M.E.D.E.F. partage cette vision : « [...] *y'a toujours eu une parfaite entente entre les organisations syndicales et le Patronat [...]* »²⁵⁶. Un administrateur issu du collège « entreprises » exprime aussi : « [...] *vraiment consensuel. Je ne ressens aucune dissension aucune discorde.* »²⁵⁷. Un autre C.G.P.M.E. « *J'ai pas entendu plusieurs sons de cloches différents.* »²⁵⁸. Le consensus apparaît donc dans le discours de plusieurs acteurs patronaux quand aux relations avec les salariés.

Du point de vue de ces derniers, il apparaît aussi que le consensus est reconnu. Un administrateur C.F.T.C. indique ainsi : « [...] *c'est consensuel en général. Il n'y a pas de conflits même avec les représentants du Patronat.* »²⁵⁹. Aucun conflit donc. Un administrateur FO souligne que « *J'ai jamais vu de prise de bec [...]* »²⁶⁰. L'unanimité reste ainsi selon un administrateur M.E.D.E.F. la règle au sein d'Amallia : « *Globalement y'a pas de problématiques, la plupart des décisions sont prises à l'unanimité, chose quand même assez rare.* »²⁶¹. L'ex-directrice générale de C.I.L. appuie aussi cette idée : « *Aujourd'hui 99% des délibérations d'Amallia passent à l'unanimité.* »²⁶².

Le consensus est donc un fait reconnu unanimement dans la parole des administrateurs et salariés. Tout le monde s'accorde sur le fait que ce « bastion » du paritarisme apparaît comme lissé, sans opposition brutale entre les représentants syndicaux et patronaux. Plus que d'être dans le cadre consensuel, les administrateurs interrogés reconnaissent des liens plus forts que ceux de coadministrateurs. « *On s'entend bien entre nous.* »²⁶³ témoigne un administrateur M.E.D.E.F.. « [...] *on est tous mélangés lors des conseils donc y'a pas coté patronal et coté*

²⁵⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

²⁵⁶ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

²⁵⁷ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

²⁵⁸ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

²⁵⁹ Entretien avec un administrateur AMALLIA - C.F.T.C..

²⁶⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGC –FO.

²⁶¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA– M.E.D.E.F..

²⁶² Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²⁶³ Entretien avec un administrateur AMALLIA– M.E.D.E.F..

salarial. On est tous mélangés et c'est bon enfant. »²⁶⁴ Les relations entre les administrateurs sont même qualifiées de « bon enfant ». Une anecdote révélatrice est même ressortie au cours de plusieurs entretiens avec les protagonistes :

« [...] mes administrateurs M.E.D.E.F. et mes administrateurs syndicaux font covoiturage pour aller à Lyon au CA, ils se sont mis en place tranquillement sans qu'on les incite et tout, ça peut paraître complètement anecdotique mais quand je le dis dans d'autres instances qui sont ... où il y a des représentations syndicales et patronales, les gens me regardent avec des grands yeux ... et pendant une heure ils se disent quoi ? Bah plein de choses et ils parlent d'Amallia en particulier et ils partagent plein de points de vue, donc c'est pas un lieu d'affrontement. »

Trois administrateurs (un M.E.D.E.F., un C.G.P.M.E. et un FO) au conseil d'Amallia qui se tient à Lyon « covoiturent » ensemble afin de se rendre aux réunions du conseil d'administration. D'ailleurs les relations sont parfois même qualifiées d'amicales. Un administrateur C.G.P.M.E. témoigne ainsi : « [...] vraiment une très bonne entente. Moi j'ai un bon... je peux dire un ami qui est le représentant FO. »²⁶⁵. Un autre administrateur, issu du collège « entreprises », ex-M.E.D.E.F. a aussi témoigné d'une profonde amitié pour une administratrice C.G.T.. Il y a donc, au niveau local, une réelle entente entre les administrateurs du conseil d'administration.²⁶⁶

Parmi les acteurs interrogés, certains attribuent cette bonne entente à un intérêt commun pour le logement lié au partage d'un constat. Un administrateur M.E.D.E.F. nous dit ainsi :

« [...] là on est dans un domaine le logement où y'a pas de politique, que ce soit coté salarié ou coté patron on a les mêmes objectifs, donc fondamentalement c'est plutôt quelque chose qui marche bien. Après il faut sortir du carcan de l'opposition M.E.D.E.F./syndicat parce que sinon rien

²⁶⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

²⁶⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

²⁶⁶ Nous basons cette conclusion sur l'étude du discours d'administrateurs issus d'AMALLIA. Cependant, un de nos interviewés nous a prévenu quant au fait que l'ambiance n'était pas aussi bonne dans tous les collecteurs.

en sort. Mais nous pour l'instant chez Amallia, touchons du bois on n'est pas dans cette logique là. C'est plutôt une logique constructive quoi.»²⁶⁷.

Néanmoins, une ex-directrice générale de C.I.L. ajoute : « [...] là bien sur je suis en train de vous décrire le pays des bisounours, idéologiquement y'a des choses qui vont pas toujours dans le même sens [...] »²⁶⁸. Il existe donc bien des différences d'opinion entre les courants patronaux et syndicaux. Cependant les administrateurs semblent défendre l'idée que le consensus ou le compromis est vite trouvé : « [...] chaque fois on arrivait à trouver le consensus sur des investissements, des acquisitions, des participations sans grandes difficultés majeures. »²⁶⁹ témoigne un administrateur C.G.P.M.E.. L'opposition Patronat/syndicat classique ne se retrouve pas au sein des conseils d'administration : « [...] si vous voulez moi j'ai trouvé qu'autour de la table il n'y avait pas les patrons d'un côté, les syndicalistes de l'autre y'avait des gens qui étaient préoccupés de la bonne gestion du 1% logement au service des salariés des entreprises. »²⁷⁰. Gaby Bonnard indique ainsi que malgré le consensus apparent et le peu d'opposition des opinions contradictoires s'imposent : « [...] les uns représentent les employeurs, les autres représentent les salariés, et les intérêts ne sont pas forcément convergents tout le temps. »²⁷¹. Cependant l'ex-directrice de C.I.L. note que ce qui fait le consensus est le partage du constat sur le thème du logement : « agréablement surprise par la cohésion des partenaires sociaux sur les décisions à prendre et sur les enjeux du 1%. [...] ils sont pas toujours d'accords mais ils partagent au moins le même constat, ce qui est pas le cas sur tous les sujets. [...] quels que soient les mouvements idéologiques représentés par les syndicats et leurs différentes mouvances y'a quand même un vrai partage du constat [...] c'est toujours pareil : ils partagent un constat ! [...] la problématique du logement fait relativement consensus être les différents courants. »²⁷². Il y a donc dans le logement un véritable enjeu consensuel qui unit les partenaires sociaux dans une même optique. On peut même se demander s'il existe encore une réelle diversité d'opinions autour de la question d'Action Logement, tant le consensus apparait total.

²⁶⁷ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F..

²⁶⁸ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²⁶⁹ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

²⁷⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

²⁷¹ Gaby Bonnard in Echange entre Gaby Bonnard et Laurence Parisot à la Convention fondatrice d'Action Logement, le 30 mars 2010 à Roubaix.

²⁷² Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

B) Annihilation de la parole syndicale.

Le consensus est tel que l'on peut penser que la parole des organisations syndicales a été absorbée au sein de l'organisation paritaire pour ne former plus qu'une seule voix, commune à celle du Patronat.

Tout d'abord, des administrateurs représentants du salariat au conseil d'administration d'Amalia mettent en avant la tentative des syndicats de salariés de se retrouver avant le conseil d'administration afin de ne parler que d'une seule voix face au Patronat. C'est à l'initiative de la vice-présidente du C.I.L. (étiquetée C.G.T.) que ces réunions d'avant conseil d'administration ont eu lieu. Un administrateur C.F.T.C. raconte ainsi : « *au niveau du conseil d'administration, les organismes syndicaux on se réunit parfois quelques minutes de façon à parler de la même voix.* »²⁷³. Cette volonté de parler de la même voix sous-tend donc l'idée qu'il y a peut-être des divergences entre les syndicats de salariés mais qu'ils préfèrent présenter un front unique face au Patronat. Mais finalement, une fois en conseil d'administration, tout apparaît consensuel. La parole revendicatrice des syndicats semble avoir disparue au sein d'Action Logement, ou tout au moins hors de l'U.E.S.L. Un administrateur F.O. explique de la manière suivante : « *C'est le problème, c'est l'ambiguïté qu'on a, parce que les syndicats siègent dans des tas d'organismes et qu'on est à la fois revendicatifs et qu'on gère à la fois et quand on gère, il faut mettre un peu de côté les revendications, voilà.* »²⁷⁴. Espace de gestion, le C.I.L. ne serait donc pas un lieu de revendication au même titre que d'autres instances paritaires. Ce même administrateur appuie lorsqu'il dit « [...] *la C.G.T. n'a jamais été très virulente, alors l'explication elle est, moi je la connais, c'est que pour la C.G.T. c'est pas une tribune [...]* »²⁷⁵. Le 1% logement ne serait donc pas un lieu assez visible pour que les syndicats l'utilisent comme tribune. En allant dans le même sens, une ex-directrice de C.I.L. indique :

« là, bah, on a l'influence des confédérations nationales et on est quelquefois, il faut le dire très honnêtement aussi, et nos administrateurs le

²⁷³ Entretien avec un administrateur AMALLIA – C.F.T.C..

²⁷⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGC –FO.

²⁷⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGC –FO.

reconnaissent, parfois un peu parasités par des enjeux nationaux qui ne sont pas ceux du 1%. »²⁷⁶.

« [...] y'a plein d'endroits où c'est paritaire, où les partenaires sociaux discutent. Donc le 1% fait partie de ces endroits ; donc des fois, vous voyez arriver la position d'une confédération ou du Patronat contre les syndicats sur un sujet général national vous vous dites "Tiens, des années qu'on bosse ensemble là-dessus et là aujourd'hui on est plus d'accord" donc plus d'accord, plus d'accord ! Mais en même temps, on apprend par le biais de la presse ou par d'autres lieux qu'on est en train de faire les frais d'une discussion qui se fait ailleurs. [...] C'est des équilibres qui dépassent le 1% et qui le servent et qui parfois le desservent. »²⁷⁷.

Les déséquilibres qui peuvent toucher le consensus ne sont donc que des déséquilibres externes, ce qui confirme notre idée qu'au sein d'Action Logement, la parole divergente des syndicats semble gommée, tout comme les opinions traditionnellement divergentes des syndicats de salariés entre eux. Un administrateur C.F.T.C. indique ainsi : *« [...] en tout cas y'a jamais de tensions ou de divergences entre les administrateurs. Tout comme y'a peu de lignes nationales à suivre en général. Même si les syndicalistes ne sont pas vraiment euh... orientés par des lignes nationales, ou du moins en conseil d'administration, ça ... ne se sent pas trop. »²⁷⁸*. Cependant, dans le discours patronal, il apparaît que les lignes nationales influent dans les prises de décisions. Un administrateur d'Amallia issu du collège « entreprises » indique ainsi que *« [...] ce que je ressens c'est quand il y a des grosses décisions à prendre, les seuls qui ont une hésitation, et que je comprends, parce qu'il faut qu'ils consultent avant de prendre une décision, c'est côté salarial. Pas du côté patronal. Nous, on a pas de ligne et entre nous, on a aucune réunion en dehors des conseils d'administration. »²⁷⁹*. Ainsi, même s'il arrive que les représentants des salariés aient parfois des hésitations pour les prises de décisions, il apparaît que les revendications de ces derniers ne sont plus réellement exprimées au niveau local au sein du conseil d'administration.

²⁷⁶ Entretien avec une Directrice Territoriale d'AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²⁷⁷ Entretien avec une Directrice Territoriale d'AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²⁷⁸ Entretien avec un administrateur AMALLIA – C.F.T.C..

²⁷⁹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – collègue entreprises.

Ce consensus est attribué par les personnes interrogées au fait qu'Action Logement représente un lieu de discussion « apolitique » où l'intérêt de tous va dans le sens des salariés. Comme le disait Laurence Parisot lors de la Refondation d'Action Logement en 2010 : « *Le paritarisme, c'est renforcer les moyens communs et les visions communes pour l'intérêt général.* »²⁸⁰. Or, c'est bien cette vision qui prime chez les administrateurs d'Amalia interrogés. Un administrateur du collège « entreprise » d'Amalia indique ainsi : « *y'avait une ambiance extraordinaire entre les délégués, les administrateurs des collèges salariés et les administrateurs représentant du Patronat. Et ça j'ai toujours apprécié. Pour la simple raison toute bête qui est d'œuvrer pour le confort de salariés, alors qu'on soit d'un côté ou de l'autre de la palissade, pour les salariés, plus on facilite le logement y compris l'accès à la propriété.* »²⁸¹

(Collège patronal) « [...] *les partenaires entendaient et entendent.... On continue à gérer ça dans sa destination première qui va favoriser le logement et tout ce qui va autour.* »²⁸²

Un administrateur représentant des salariés avoue : « *Et oui je délègue mon pouvoir à un patron.* »²⁸³, preuve symbolique de l'absorption de la voie des organisations syndicales par le Patronat. Enfin, un administrateur du collège « entreprises » dit clairement : « *on pouvait appeler ça un organisme apolitique même si les syndicats y sont représentés. On parle pas de politique on s'en fout tout ce qui nous intéresse c'est le bien être de nos salariés.* »²⁸⁴. A Amalia il apparaît explicitement qu'à l'intérieur de C.I.L., tout aspect politique a été gommé y compris la parole des syndicats qui se retrouvent à porter la voix du C.I.L. qui est nous l'avons vu sous prédominance patronale.

Au niveau national, la signature des Accords Nationaux Interprofessionnels (A.N.I.) et du Protocole National Interprofessionnel (PNI) signé à l'unanimité par les partenaires sociaux sont la preuve des consensus sur Action Logement. Une directrice générale de C.I.L. dira à propos de l'A.N.I. sorti en mai 2012 : « *il fallait sortir un ANI qui dise quelle était la position des partenaires sociaux en matière de logement par rapport à l'Etat.* »²⁸⁵. Elle relève

²⁸⁰ Laurence Parisot in Echange entre Gaby Bonnard et Laurence Parisot à la Convention refondatrice d'Action Logement, le 30 mars 2010 à Roubaix.

²⁸¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

²⁸² Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

²⁸³ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGC –FO.

²⁸⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

²⁸⁵ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

l'importance en cette période d'élection de conclure de manière rapide un accord interprofessionnel afin de se positionner. Or l'adoption de cet accord a été rapide et consensuel au niveau des confédérations syndicales patronales et salariales. De plus, au regard des communiqués de presse des centrales syndicales, le consensus apparaît clair entre les syndicats et le Patronat au niveau national sur le thème du logement. Ceci qui appuie l'idée d'annihilation de la parole syndicale au sein de discussions d'Action Logement.

C) L'affaiblissement des partenaires sociaux.

Au niveau national, lors du passage de la loi Boutin, de nombreux observateurs ont noté que celle-ci avait bénéficié d'un affaiblissement des partenaires sociaux, c'est-à-dire des organisations patronales et syndicales gouvernant Action Logement. Thomas Sigaud parle d'une « *conjonction exceptionnelle de facteurs de fragilisation.* »²⁸⁶. Or, ce ne sont pas l'ensemble des partenaires sociaux qui ont été affaiblis mais bien uniquement le M.E.D.E.F. Cette constatation met l'accent sur deux éléments soulevés antérieurement : la prédominance du M.E.D.E.F. et le rôle mineur des organisations syndicales dans la gouvernance. Déjà, le M.E.D.E.F. est prédominant dans l'organisation et de plus l'affaiblissement du M.E.D.E.F. est quelque part synonyme d'affaiblissement des partenaires sociaux lorsqu'il est question d'Action Logement. Une ex-directrice de C.I.L. reconnaît ainsi que « *notre leader, le M.E.D.E.F., n'était pas du tout organisé sur les questions de logement* »²⁸⁷. En effet, avant l'arrivée à la tête de l'U.E.S.L. de Jérôme Bédier²⁸⁸ le M.E.D.E.F. n'apparaissait pas bien organisé sur le 1% Logement. Ce manque de clarté était notamment lié à l'affaire de l'U.I.M.M.²⁸⁹ qui touche le M.E.D.E.F. en 2005 et qui oppose Laurence Parisot, la nouvelle présidente du M.E.D.E.F. à Daniel Dewarin ancien président de l'U.I.M.M. et président de

²⁸⁶ SIGAUD, Thomas. *Op. cit.*

²⁸⁷ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²⁸⁸ Jérôme Bédier (1956 -) : énarque. Conseiller dans différents ministères puis chargé de développement au sein d'un cabinet d'assurance à Paris. Il devient ensuite président de la Fédération du Commerce et de la Distribution et siège dans plusieurs organes au sein du M.E.D.E.F.. Il devient président de l'U.E.S.L. en 2008, poste qu'il quitte en 2012 pour la Direction du groupe Carrefour.

²⁸⁹ L'affaire de l'UIMM : L'affaire de l'UIMM a touché la fédération dès 2007 avec la révélation de l'existence d'une caisse de secours mutuelle au sein de la fédération. Cette caisse de secours mutuelle a été l'objet de retrait visant à différents financements d'association et d'anciens cadres du M.E.D.E.F. et de la fédération. Les trois anciens présidents ont été touchés par cette affaire, dont Daniel Dewarin qui à l'époque était président de l'U.E.S.L. En marge de l'affaire, Laurence Parisot qui prétendait à avoir appris l'existence de cette caisse via les

l'U.E.S.L. L'affaire de l'U.I.M.M. qui implique alors indirectement le président du 1% Logement va alors déstabiliser l'institution.

De plus, déjà fragilisé par une série de scandales financiers au cours des années 1980, le 1% logement, et notamment le M.E.D.E.F. avait fait « *Le « grand ménage » du début des années 1990 [...]* ». Cependant, au début des années 2000, de nouvelles affaires apparaissent au sein du 1% impliquant là aussi des personnalités du M.E.D.E.F.²⁹⁰. Ainsi bien que le « *Le Patronat continue de faire le ménage dans le monde du 1% logement.* »²⁹¹, en 2009 lorsque la loi Boutin est présentée et votée, le M.E.D.E.F. apparaît affaibli. Or, à propos de cette période, une ex-directrice de C.I.L. évoque que « [...] *les partenaires sociaux se sont bien rendus compte que ça avait constitué une faiblesse, que ça avait été l'un des éléments qui avaient permis que dans le rapport de force qui nous a opposé à l'Etat en 2008/2009, on a perdu, clairement.* »²⁹². La faiblesse du M.E.D.E.F. est donc assimilée à la faiblesse des partenaires sociaux ce qui confirme l'idée de Jules-Mathieu Meunier d'une « [...] *absence de portage politique du 1% logement par les organisations syndicales [...]* »²⁹³.

L'affaiblissement des partenaires sociaux est donc majoritairement un affaiblissement du M.E.D.E.F. qui apparaît comme le leader des partenaires sociaux au sein d'Action Logement. Un représentant syndical C.F.D.T. au niveau national indiquera ainsi : « [...] *une impression qu'on sert pas à grand-chose...subjectif... si j'étais en meeting je vous dirais que c'est le subjectif au service du M.E.D.E.F..* »²⁹⁴. Il faut cependant ajouter que plus que d'annihiler la parole des organisations syndicales représentant le salariat, le M.E.D.E.F. semble de plus avoir annihilé la parole de l'autre organisation syndicale patronale : la C.G.P.M.E.. La parole de celle-ci au niveau national, apparaît intégrée à celle du M.E.D.E.F.

On voit donc que le paritarisme d'Action Logement révèle un ascendant du M.E.D.E.F. sur les autres organisations syndicales fussent-elles patronales ou salariales. On peut ainsi penser

médias a été accusée par les anciens présidents, dont Dewarin de connaître depuis longtemps l'existence de cette caisse, et d'avoir elle-même organisée les fuites pour déstabiliser l'UIMM au sein du M.E.D.E.F.

²⁹⁰ Affaires des années 2000 : l'Affaire CIL Habitation Française (1999) le président du CIL et le directeur général accusaient de détournement de fonds ; l'Affaire Solendi (2008) départ d'un directeur général avec un parachute doré de 1,3 millions d'euros ; l'Affaire Alliance et Foncière logement plusieurs membres des conseils d'administration sont accusés de détournement de fonds, de recel, de faux et usage de faux.

²⁹¹ L'Observatoire des subventions, « 1% Logement : une association patronale liquidée sur fond de suspicion. 28 janvier 2009.

²⁹² Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

²⁹³ Manuel DOMERGUE, *op. cit.*

²⁹⁴ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

que la gestion d'Action Logement est sous prédominance patronale. Cette constatation va donc bien dans le sens de notre hypothèse qui avançait qu'une persistance du pouvoir patronal sur l'institution était à l'origine de sa perpétuation. Or, suite à cette section nous avons pu sentir que le Patronat avait déjà réduit le pouvoir de son coadministrateur au sein du dispositif, le pouvoir syndical voire même l'avait annihilé. Nous allons désormais nous intéresser à l'organisation d'Action Logement afin de voir si elle présente des signes intéressants pour notre étude.

Section II : Action Logement : Mutation d'une organisation.

I) Le passage à une logique d'entreprise.

A) Les faiblesses du 1% Logement.

Comme évoqué antérieurement les C.I.L. sont des associations « loi 1901 ». Ils constituent donc des entités placées entre l'Etat et le Patronat mais qui sont indépendantes des deux acteurs. Christine Trébouet, interprétant la relation Etat/Patronat à travers les C.I.L. comme une relation d'interpénétration, base une partie de sa théorie sur le fait que le statut associatif des C.I.L. est une marque de cette interpénétration. « *L'association s'inscrit dans le rapport Etat/Patronat. Elle est utilisée comme moyen, pour permettre le prolongement des activités lucratives du capital, et favoriser la légitimation de l'intérêt général par l'Etat.* »²⁹⁵ Or le statut associatif est une donnée à expliciter. En effet, le fait que le Patronat ait dès le départ octroyé un statut d'association au C.I.L. montre, une nouvelle fois le désir de couper les liens entre le logement du salarié et le patron. Elle met en évidence de plus un désir des patrons de s'unir au sein d'une action collective sans en retirer de profit.

« [...] *l'activité associative trouve son originalité dans la libre adhésion de quelques individus décidés à mettre en commun des capacités, des énergies, des savoirs, des réflexions dans des secteurs d'activités divers, sans en tirer de profit personnel.* »²⁹⁶.

Les C.I.L. locaux sont donc nés d'une volonté patronale locale de s'unir, qui s'est traduit par la création d'une association, entité simple à créer en comparaison à ce qu'aurait été la création d'autres types de structures.

La simplicité de la création associative a permis la multiplication des C.I.L., ce qui a représenté une faiblesse notamment dans les années 1980. En effet, jusqu'à la création de l'A.N.P.E.E.C. en 1987, l'ensemble des C.I.L. constituait un milieu hétérogène. Ceux des

²⁹⁵ Christine TREBOUET, *op.cit.*, p 71.

²⁹⁶ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 11.

interrogés qui ont vu l'évolution depuis une vingtaine d'années d'Action Logement témoignent de l'ancien 1% Logement et de cette situation de désorganisation et de carence de leadership : un délégué territorial d'Action Logement indique ainsi « *Les directeurs des plus de 200 C.I.L. faisaient leur petite cuisine, chacun dans son coin. Souvent, le directeur du C.I.L. était aussi un promoteur ou un agent immobilier local. La collecte lui permettait d'asseoir son petit business.* »²⁹⁷. Un représentant C.F.D.T. national pense lui qu'« [...] *avant 88, le 1% c'était tout et n'importe quoi [...] y'avait 200/280 collecteurs [...] c'était vraiment des barons locaux, des petits notables, y'avaient des ententes entre directeurs et présidents, les syndicats ils comptaient pour du beurre dans cette affaire. Ça a donné lieu à la période où le 1% est passé à 0,45%* »²⁹⁸. Il met ainsi le doigt sur le fait que cette désorganisation du 1% Logement a causé la diminution du taux de collecte par l'Etat et la récupération d'une part de celle-ci pour des politiques d'intérêt général.

Le manque d'organisation et de leadership du réseau du 1% Logement est aussi révélé par le fait que jusqu'à la création de l'U.E.S.L., l'U.N.I.L. ne semblait pas jouer un rôle rassembleur important : « [...] *le 1% Logement est longtemps resté une « amicale », sans fédération, dans laquelle les partenaires sociaux ne s'étaient jamais réellement investis.* »²⁹⁹. On retrouve ainsi souvent un discours qui consiste à juger le passé avec une image désordonnée. Il y a aussi dans ce discours l'idée qu'avant chacun avançait au niveau local, sur son territoire parce que le réseau national n'était pas structuré. C'est cette liberté qui a mis le 1% Logement dans des situations délicates via les affaires qui ont touché certains C.I.L.

Or malgré la création de l'A.N.P.E.E.C. (1987) et de l'U.E.S.L. (1996) les discours sur la désorganisation du 1% logement s'étendent jusqu'aux années 2005. Une directrice territoriale évoque ainsi qu'en 2008 le 1% Logement n'était pas encore assez organisé. Elle évoque ainsi « *notre éparpillement territorial et financier [...]* »³⁰⁰ et « *on était dispersés, on était pas organisés [...]* »³⁰¹. Plus qu'un discours de désorganisation d'un réseau on retrouve les traces d'une certaine opposition entre le local et le national. Un délégué territorial de l'U.E.S.L., qui antérieurement travaillait pour l'A.N.P.E.E.C. raconte : « [...] *ils [les collecteurs Rhône-alpins] m'ont accueilli avec des fourches parce que j'étais un fonctionnaire du ministère du logement et parce que je venais de l'A.N.P.E.E.C. organisme de contrôle, et puis je venais de*

²⁹⁷ Manuel DOMERGUE, *op.cit.*

²⁹⁸ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

²⁹⁹ DOMERGUE, Manuel. *op.cit.*

³⁰⁰ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

Paris. »³⁰². L'animosité sur laquelle nous voulons insister dans cette citation est celle de Paris. On retrouve dans les discours des interlocuteurs locaux une sorte de méfiance, de crainte vis-à-vis du national. On décèle cette crainte par l'attachement au local notamment et à sa défense.

La seconde faiblesse reconnue par les acteurs interrogés et qui découle de la première est celle du manque de visibilité publique. Le 1% Logement accusait en effet un déficit d'image publique. Les acteurs le reconnaissent : « [...] *on était invisibles.* »³⁰³, « *on a jamais su non plus, mettre d'excellents, de bons communiquant pour faire en sorte que les publics à qui on destinait ces produits soient au courant.* »³⁰⁴. L'action du 1% Logement est longtemps restée confidentielle notamment à cause d'un non recours par les publics concernés. Cette situation a eu des effets dans la mesure où certains C.I.L. se sont retrouvés avec des trésoreries très importantes du fait de la non-utilisation de la ressource. Or, comme le soulève Michel Mouillard dans une interview sur l'avenir du 1% logement « *Les pouvoirs publics ont toujours considéré que le circuit du 1% logement [...] recelait un trésor caché.* »³⁰⁵. Manque d'image publique et de communication entraînant du non-recours mais aussi déficit d'évaluation. Dès 2006, la Cour des Comptes met en avant que les dispositifs du 1% Logement subissent un déficit d'évaluation. Les acteurs reconnaissent aussi ce déficit « *c'est là la difficulté, c'est qu'on a jamais su au niveau des partenaires sociaux, on n'a jamais su véritablement, parce qu'on a mis des produits en circulation, on a jamais su travailler l'évaluation.* »³⁰⁶. Or ce déficit d'évaluation et donc d'appréciation des réalisations a constitué une des faiblesses du 1% Logement due notamment au fait de son fonctionnement sur un mode associatif. En effet, plusieurs acteurs ont mis en évidence le fait que la structure associative, moins contraignante au niveau des comptes, est moins incitative à la tenue de véritable bilan et évaluations. Cependant, on peut noter que depuis 2001, les C.I.L. sont contrôlés par la Cour des Comptes ce qui les incite à une rigueur budgétaire et une évaluation des dispositifs accrues.

³⁰¹ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

³⁰² Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

³⁰³ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

³⁰⁴ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

³⁰⁵ Interview Michel Mouillard, « Aujourd'hui on peut redouter l'extinction du 1% patronal », Le Cri du Contribuable, le 23 juillet 2012.

³⁰⁶ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

La désorganisation et l'éparpillement ainsi que la carence de leadership de l'U.N.I.L. ont donc été la base de l'affaiblissement du mouvement C.I.L. qui est alors jugé comme un « *appareil de collecte [...] d'une complexité décourageante.* »³⁰⁷. Or, de cette situation à la naissance d'un « [...] *un Mouvement puissant* »³⁰⁸ qu'est Action Logement, le 1% Logement est notamment rentré dans une logique entrepreneuriale.

B) L'entrée dans une logique d'entreprise.

Le sentiment de désorganisation autour des C.I.L. et du réseau du 1% Logement semble s'être dissipé dans les discours des acteurs. En effet, il est possible de noter une entrée du réseau dans une logique d'entreprise. Christine Trébouet note en 2001 déjà que « *Le système du 1% est organisé dans un cadre libéral, laissant par la même aux entreprises la liberté de choisir l'organisme chargé de gérer leur participation, les C.I.L. se sont donc développés sur des bases commerciales en termes d'approche de marketing.* »³⁰⁹. Chaque C.I.L., notamment dans la dispersion et la concurrence qui régnaient, a développé des stratégies afin d'attirer les entreprises. Le mouvement de glissement vers une logique d'entreprise est donc décelable avant les années 2000 au niveau des C.I.L., et les concentrations successives de C.I.L. vont montrer le développement d'une logique d'entreprise au niveau plus large.

Le rassemblement de certains C.I.L. au sein du réseau *C.I.L. Leaders* créé durant les années 1990 via un groupement d'intérêt économique³¹⁰ en est un signe. Il est « *né du souci de rationaliser la P.E.E.C. pour faire face notamment à la diminution régulière des ressources du 1% et l'optimiser [...].* »³¹¹. Les idées de rationalisation et d'optimisation des ressources qui relèvent du discours d'entreprise étaient donc déjà présentes à cette période et leur traduction a été l'organisation des C.I.L. en réseau plus structuré.

Plus que de se regrouper en réseau, les C.I.L. ont fusionné. « *le nombre de C.I.L. était encore supérieur à 200 en 1998 et il dépassait encore la centaine en 2009. [...]* »³¹². Les

³⁰⁷ Frédéric CHARPIER, *op.cit.* p 109.

³⁰⁸ Du 1% à Action Logement, le Livre Blanc du 1%, mars 2010. p 37.

³⁰⁹ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 179.

³¹⁰ Statut qui marque de lui-même l'entrée dans une logique commerciale différente de celle de la simple association.

³¹¹ Christine TREBOUET, *op.cit.*, p 170.

³¹² Du 1% à Action Logement, le Livre Blanc du 1%, mars 2010. p 38.

regroupements opérés ces dernières années et notamment le dernier qui a fait passer les C.I.L. de 112 à 21 C.I.L. sont un autre signe de l'évolution du Mouvement à une logique d'entreprise. Les justifications des interrogés sur ces fusions sont celles de la rationalisation et des économies d'échelle. « [...] leur constitution en réseaux s'est révélée stimulante dans la mesure où en mutualisant les fonds collectés, les C.I.L. ont abouti à l'amélioration des services rendus et à une productivité accrue des capitaux et de leur activité gestionnaire à l'échelon national, régional et local. »³¹³ La logique de rationalisation répond à une logique sous-jacente d'amélioration des activités pour améliorer les prestations aux salariés.

Un administrateur M.E.D.E.F. en parlant des fusions : « [...] après on rationalise pour éliminer un certain nombre de petits C.I.L., bon... ça semble logique. Enfin éliminer, pas éliminer mais absorber un certain nombre de petits C.I.L., et après il peut y avoir aussi un certain nombre de structures qui sont mal-organisées, et qui fonctionnent pas bien aussi. »³¹⁴.

Un autre administrateur, également étiqueté M.E.D.E.F. : « En plus on a montré qu'on était plus économique via les fusions. »³¹⁵. Le souci d'économie et de rationalisation est donc présent chez les administrateurs. « Rationaliser », « faire des économies » le réseau C.I.L. se structure donc dans le sens d'une amélioration de l'efficacité. Un administrateur témoigne que les regroupements se sont faits de manière spontanée, de manière « bottom-up », c'est-à-dire du bas vers le haut. « [...] parce qu'on a pas eu d'ordre, ça s'est fait spontanément : décision du CA en janvier 2009 en nous disant le 31 mai il nous faut ...se faire Harakiri [...] »³¹⁶. Bien qu'elle fût très bien préparée selon les acteurs interrogés, la fusion des sept C.I.L. qui ont constitué en 2010 le Groupe Amallia a été très rapide et selon un délégué territorial d'Action Logement les fusions entre les collecteurs ont été « une affaire sanglante »³¹⁷. Comme dans un groupe d'entreprise ou une fusion d'entreprise un administrateur indique : « On va fusionner ça veut dire qu'on perd, qu'on perd... on perd son identité... c'est tout le problème d'une fusion. »³¹⁸

A l'image d'un groupe industriel, il semblerait que les fusions aient provoqué des pertes d'identité, au niveau des C.I.L., et donc le basculement plus général d'Action Logement dans une logique d'entreprise. La nouvelle organisation apparaît ainsi bien loin du Comité

³¹³ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 182.

³¹⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³¹⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³¹⁶ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³¹⁷ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

³¹⁸ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

Interprofessionnel au Logement associatif qu'étaient au départ les membres du réseau. Mais il faut nuancer cette idée car un des administrateurs indique qu'il « *fallait trouver des gens avec qui on s'entendait bien, de la même philosophie les faire se regrouper.* »³¹⁹, il y a donc eu dans les fusions une volonté de trouver des partenaires avec qui se regrouper. Ainsi, bien que la logique entrepreneuriale semble avoir pris le dessus lors des récentes fusions afin de remplir des objectifs d'économies et de rationalisation des C.I.L., un sentiment associatif, confirmé par le fait que les organismes collecteurs restent des associations, continue de perdurer.

Néanmoins, le passage dans une logique d'entreprise s'explique aussi par le fait clair que les C.I.L. sont aujourd'hui intégrés à de véritables groupes. Nous avons vu que les C.I.L. en investissant parfois directement dans le capital des SA H.L.M. avaient des participations dans des organismes non-associatifs, et que de plus ils exerçaient des activités aujourd'hui bien plus variées qu'à l'origine. Or les groupes construits autour des C.I.L. sont aujourd'hui de véritables groupes immobilier au sens large. Un administrateur témoigne ainsi « [...] *lorsque vous êtes administrateur d'Amallia aujourd'hui, le groupe central, vous maniez des chiffres extrêmement importants et vous avez des réunions qui ressemblent à des réunions de CA de société [...].* »³²⁰. L'importance des structures et la gestion de dispositifs larges et complexes sont donc des signes du passage à une gestion différente au sein d'Action Logement. « *C'est cette énorme activité financière qui paraît quelque peu contradictoire avec les idéaux qui ont été ceux de leur institution.* »³²¹ C'est l'impression qui peut ressortir aujourd'hui des groupes qui se sont formés autour des C.I.L.. De surcroît l'U.E.S.L. est notamment considérée de plus en plus comme une tête de réseau, c'est-à-dire un leader, voire un manager : « [...] *c'est vrai qu'on peut revendiquer des orientations mais c'est difficile, les orientations elles sont données par l'U.E.S.L.... [...].* »³²² s'exprime ainsi un administrateur F.O. « *Souvent en concurrence, avec des coûts parfois excessifs, les C.I.L. ont engagé un effort important d'assainissement de leur fonctionnement, confirmé par les directives de l'Union d'Economie Sociale du Logement (U.E.S.L.).* »³²³ A l'image d'une entreprise menée par les directives de son siège, Action Logement, c'est à dire le réseau entier s'est réorganisé autour de l'U.E.S.L.

³¹⁹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³²⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA – C.F.T.C..

³²¹ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 175.

³²² Entretien avec un administrateur AMALLIA - CGC –FO.

comme le sous-tend la parole des interrogés. Les missions de l'A.N.P.E.E.C. ont ainsi été précisées et recadrées par les partenaires sociaux au sein du Protocole National Interprofessionnel ; l'Agence est ainsi recentrée sur les missions de contrôle, ce qui le fait apparaître comme un véritable gendarme de la gestion des C.I.L. et de l'U.E.S.L. Les C.I.L. et leurs filiales sont ainsi de véritables groupes à l'image d'Amallia³²⁴. L'organisation du réseau est un signe du passage dans une logique immobilière d'Action Logement bien que dans un ANI les partenaires sociaux est préciser : « *l'U.E.S.L. n'a pas vocation à devenir une holding immobilière* »³²⁵

Un second signe du passage à une dimension entrepreneuriale des C.I.L. est l'utilisation d'un vocabulaire proche du domaine de l'entreprise. Ce langage de plus en plus marqué dans le discours des administrateurs d'Amallia interrogés. Reviennent ainsi les mots : « *clients* », « *produits* », « *gestion* », « *pérennisation* » « *groupe* », « *stratégie* », « *développement* ». L'usage de ce vocabulaire révèle l'entrée des administrateurs dans une logique d'entreprises, voire véritablement de groupe. « *C'est sans nul doute cette notion de client qui symbolise l'élargissement des compétences des C.I.L. sur le territoire national et le développement de leur marge de manœuvres, combinant stratégie sociale et stratégie de marché.* »³²⁶.

Le vocabulaire est donc lui aussi ancré désormais dans une logique d'entreprise et de groupe. Fait marquant, lors des entretiens réalisés, plusieurs acteurs nous ont présenté des catalogues des différents services et possibilités offerts par les collecteurs. Ceci est quelque part un signe de la logique quasi commerciale qui s'est engagée dans le réseau.

Enfin, un administrateur a nettement relevé cette nouvelle logique en s'exprimant de la manière suivante : « *l'avenir aujourd'hui est plus celui d'une société de service dédiée au logement des salariés. Parce que ... que ce soit du côté du logement ou des salariés Amallia est considérée comme une administration. Mais notre but est de rendre Amallia indispensable dans l'activité économique du pays. Et pour ça tout un développement à été prévu et c'est extraordinaire.* »³²⁷ Le développement prévu se nomme des « Racines et des ailes » et à pour but d'allier les origines et l'identité du 1% logement avec le nouveau Action Logement et a été

³²³ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-17.

³²⁴ Voir organigramme Amallia en annexe.

³²⁵ Accord National Interprofessionnel du 18 avril 2012 visant à favoriser l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi.

³²⁶ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p 179.

conçu par des cadres du groupe Amallia et projette de faire du groupe un « *acteur incontournable de la politique du logement* »³²⁸.

³²⁷ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

³²⁸ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

II) L'émergence de l'acteur Action Logement.

A) La Technostructure.

« Aujourd'hui Amallia c'est 1600 salariés, c'est une grosse entreprise, c'est plus... enfin aujourd'hui ça devient une entreprise. Aujourd'hui nous sommes le 4^{ème} C.I.L. de France. »³²⁹

Le réseau d'Action Logement est lui-même un employeur. Or les salariés de ce réseau, qui ne sont pas politiques, à l'inverse des administrateurs, mais bien techniciens et salariés de la structure constituent ce que nous qualifierons de Technostructure.

John Kenneth Galbraith a théorisé le fait que dans certaines grandes entreprises (dans le contexte des Etats-Unis des années 1950) le pouvoir appartenait à un groupe de dirigeants et de gérants dont l'action n'était pas réellement dirigée vers la satisfaction des actionnaires, bénéficiaires naturels de la bonne marche de l'entreprise, mais vers leur propre conservation du pouvoir. On peut appliquer cette théorie dite de la « technostructure » à Action Logement. Tout d'abord, au sein d'Action Logement (l'ensemble du réseau C.I.L., U.E.S.L. et filiales) le véritable pouvoir ne semble pas appartenir aux membres des conseils d'administration. C'est du moins ce que révèle la parole des acteurs. Un membre du Directoire de l'U.E.S.L., organe technicien de l'U.E.S.L. (contrairement au Conseil de Surveillance de l'U.E.S.L.) s'exprime ainsi : « [...] *on propose et le conseil [de surveillance] dispose.* »³³⁰. Certes, par ces mots, le pouvoir de décision reste dans les voix des représentants syndicaux présents au conseil de surveillance. Cependant, le pouvoir de proposition est aux mains du Directoire, ce qui impute à cet organe un certain pouvoir en amont même de la décision politique.

Au niveau local, un administrateur C.F.T.C. d'Amallia explique ainsi : « *Mais pour moi, les divergences sont traitées au niveau du Bureau, du coup en conseil d'administration ça fait consensus.* »³³¹. Le fait que les divergences soient traitées au sein du Bureau, c'est-à-dire de la technostructure, montre bien que le pouvoir au sein d'Amallia se place en amont du conseil

³²⁹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

³³⁰ Entretien avec un membre du Directoire de l'U.E.S.L.-Action Logement.

³³¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA - C.F.T.C..

d'administration. On peut penser alors que l'ensemble de l'organisation est sous l'influence de la technostructure, et que le réel lieu de pouvoir ne se trouve pas dans les conseils paritaires mais bien dans les instances salariées du réseau. Un délégué territorial reconnaît ainsi « [...] *mais bon au fond les partenaires sociaux c'est 10% de la négociation, au fond c'est du pipeau.* »³³².

Selon Galbraith, la technostructure se réforme et se réorganise de manière à se maintenir. Ainsi les réorganisations ayant touché Action Logement peuvent être interprétées de cette manière. Dans le cas d'Amallia par exemple, la fusion des sept C.I.L. ayant entraîné la naissance d'Amallia n'a entraîné aucun licenciement de cadres. En effet, les ex-directeurs généraux des sept C.I.L. ayant fusionné ont tous conservé un poste au sein de l'organisation d'Amallia. Par exemple, l'ancienne directrice générale d'EPERGOS 1% Logement (C.I.L. isérois) désormais directrice territoriale d'Amallia, est devenue parallèlement directrice de la prospective du groupe Amallia en charge du développement du projet d'entreprise. Le fait que les cadres dirigeants de la structure aient conservé une place dans celle-ci suite à la réforme, est le signe de l'existence d'une technostructure qui pilote l'organisation et qui préserve ses intérêts lors des changements.

Enfin, la technostructure est perceptible selon nous, grâce à un autre point. Dans beaucoup de discours d'acteurs, la proximité est restée une valeur de base d'Action Logement. Or, avec les fusions successives et le placement de l'U.E.S.L. comme tête de réseau, il semble que les orientations prises par Action Logement aillent dans le sens inverse de cette proximité. Cependant, malgré tout, le discours de défense du local reste très ancré dans les discours, notamment dans ceux émanant de la technostructure. « *On est donc beaucoup plus sur la défense du territorial que sur le national.* »³³³. Il semblerait ainsi que l'U.E.S.L., tête de réseau national sous l'incitation de l'Etat, incite les C.I.L. à se regrouper et tendre vers une perte de la proximité, mais que au niveau local, les C.I.L., via leur salariés et notamment leurs cadres dirigeants luttent pour la conservation de cette proximité.

Au niveau national un membre du Directoire indique que certains acteurs tiennent des discours « conservateurs » au sein du Mouvement. En tant que membre du Directoire, il appartient lui-même à la technostructure et en est donc défenseur. Cependant du côté politique, un représentant national de la C.F.D.T. affirme que « *La deuxième obligation c'est*

³³² Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

la présence territoriale, je pense qu'il faut des collecteurs qui ne soient pas tous des collecteurs nationaux une présence qui soit dans l'inter-région, comme Amallia [...] »³³⁴. Le discours qu'il tient est donc celui de l'importance d'une « présence territoriale », mais à une échelle qui est celle de l'inter-région. Il y a certes une nécessité de conserver la présence territoriale mais dans un même temps à une échelle large, qui serait donc susceptible de supprimer des postes.

Au niveau local, il est possible d'interpréter certains discours comme conservateurs dans la mesure où l'idée est vraiment celle d'une proximité locale originelle, à plus petite échelle : *« [...] ça prend aussi maintenant une autre dimension. Bon ça c'était inévitable, il s'agit de faire des économies d'échelle, bon y'a un mouvement de concentration qui me paraît tout à fait logique mais ça change l'ambiance forcément [...] »³³⁵ Les fusions de C.I.L. successives, la logique entrepreneuriale apparaissent comme nécessaires à cet administrateur C.G.P.M.E., bien qu'il exprime une sorte de nostalgie sur « l'ambiance » passée. De même il ajoute aussi : *« Y'a eu aussi dans cette fusion le souci et ça c'est un souci partagé par tous les administrateurs d'Amallia, de la proximité. On s'est dit cette fusion sera réussie si on arrive à mutualiser les moyens mais il ne faut jamais perdre la proximité avec les entreprises et la proximité avec les salariés. »³³⁶ La proximité est donc un point important pour lui dans le sens de la proximité avec les entreprises et les salariés. Une ex-directrice de C.I.L. local témoigne ainsi : *« Le sens c'est territorialiser au sens être proche des entreprises qui nous versent. »³³⁷ et ajoute que « [...] la volonté d'être implanté dans des territoires, cette territorialisation forte du 1% auquel on croit. »³³⁸. Il y a donc clairement une défense de l'échelon local qui se dessine. Car l'implantation locale, et notamment l'implantation de lieux de décision locaux implique l'existence d'une *intelligencia* et donc des postes qui seraient détruits si les C.I.L. continuent de se regrouper. Le discours local est donc très marqué par la défense de la proximité, ce qui semble constituer une preuve supplémentaire du pouvoir de la technostructure.***

En croisant la vision de membres de la technostructure à différentes échelles, avec des représentants politiques nous venons de voir que les orientations sont sensiblement les mêmes

³³³ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

³³⁴ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

³³⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA - C.G.P.M.E.

³³⁶ Entretien avec un administrateur AMALLIA - C.G.P.M.E.

³³⁷ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

³³⁸ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

selon l'échelon. Ceci peut s'interpréter comme une nouvelle preuve du pouvoir de la technostructure qui impose sa vision aux administrateurs, d'ailleurs comme le reconnaît une ex-directrice générale de C.I.L. « [...] *on est une association avec nos propres salariés, avec notre autonomie de gestion ce qui est un peu compliqué pour avoir un minimum d'autonomie de gestion et nos partenaires sociaux ils viennent pas pour mettre des mines sous les fauteuils des collaborateurs.* »³³⁹. Les administrateurs ne sont donc pas là pour éliminer la technostructure qui semble pourtant les priver de leur pouvoir. « *Le but c'est de sauver Amallia, pas pour nous mais dans l'intérêt des salariés.* »³⁴⁰. L'intérêt des administrateurs va donc clairement dans le sens de sauver l'organisation et la technostructure.

Il faut cependant mettre l'accent sur un dernier point. Les directeurs généraux de C.I.L., notamment avec la logique d'entreprise qui s'est installée autour des C.I.L. deviennent de véritables chefs d'entreprises, de groupes immobilier. L'intervention de Pascal Parent le Directeur Général d'Amallia au Printemps des entrepreneurs de Lyon organisé par le M.E.D.E.F. en mai dernier afin de présenter son entreprise³⁴¹, Amallia, nous permet de confirmer ce point. Les directeurs généraux, membres de la technostructure, deviennent de fait, avec l'élargissement des groupes autour des C.I.L. et le passage dans une logique d'entreprise des patrons. La technostructure à son sommet s'oriente donc dans une inclinaison patronale évidente.

Il faut donc retenir qu'au sein d'Action Logement le pouvoir appartient largement à ce que nous avons appelé la technostructure, au sens de Galbraith. C'est un réseau fort et organisé comme une entreprise au sein duquel la technostructure exerce un rôle important que constitue Action Logement et qui s'est auto-consacré depuis 2010 comme un « *Mouvement Puissant* ».

³³⁹ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

³⁴⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

³⁴¹ http://www.printempsdesentrepreneurs.fr/video.php?id_prod=34. Intervention de Pascal Parent au Printemps des entrepreneurs du M.E.D.E.F. de Lyon le 3 mai dernier.

B) La Refondation d'Action Logement.

« [...] ce Livre Blanc réaffirme ce qu'est le Mouvement [...] qui souhaite occuper la position centrale qui est la sienne dans le débat public sur le logement. »³⁴² Cet ultime paragraphe aura pour but de montrer qu'Action Logement, qui s'autodésigne désormais comme un « Mouvement » s'est attribué un rôle et un pouvoir dans le paysage du logement.

Premièrement en réaffirmant son identité. A ce titre, le changement de vocable de 1% Logement ou 1% Patronal à Action Logement est un signe révélateur. Alors que 1% logement s'apparentait plutôt à la P.E.E.C. en elle-même, c'est-à-dire à la cotisation de 1%, Action Logement désigne quelque chose de « plus vaste, ça peut être les collecteurs, ça peut être les partenaires sociaux »³⁴³. En se rebaptisant Action Logement, le Mouvement (comme il se désigne lui-même) met l'accent sur l'ensemble de son réseau et de sa structure et sur le but clair et précis de sa création : l'action pour le logement.

Deuxièmement, le Mouvement a conscience de sa mutation, et la revendique. C'est ainsi que « La Convention fondatrice du 30 mars à Roubaix marque le passage du 1% logement à Action Logement, les entreprises s'engagent avec les salariés. »³⁴⁴. Le « [...] Mouvement puissant »³⁴⁵ décrit lui-même sa refondation au sein de son Livre Blanc sorti en Mars 2010, lors de la Convention Fondatrice tenue symboliquement à Roubaix, lieu de naissance du C.I.L. d'Albert Prouvost. Le simple fait de la sortie d'un Livre Blanc est pour une organisation et en l'occurrence une entreprise, un moyen d'imposer sa propre vision de l'environnement qui l'entoure et de communiquer sur cette vision. Ainsi le Livre Blanc d'Action Logement recèle de traces de son identification. Sa réorganisation récente y est conciliée de la manière suivante : « La Phase 1 était celle de la réorganisation. Lancée en 2009, elle est aujourd'hui achevée : le réseau a été regroupé en 21 C.I.L., une nouvelle gouvernance est en place [...] »³⁴⁶ puis « Action Logement lance aujourd'hui la Phase 2 de la refondation [...] »³⁴⁷. Le rôle qu'a pu tenir l'Etat dans cette refondation est minimisé, Action Logement se déclarant capable des adaptations nécessaires : « Ce Livre Blanc veut témoigner

³⁴² Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010, p 8.

³⁴³ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

³⁴⁴ Communiqué de presse, « Action Logement : Phase 2 » Roubaix, le 30 mars 2010.

³⁴⁵ Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010, p 37.

³⁴⁶ Communiqué de presse, « Action Logement : Phase 2 » Roubaix, le 30 mars 2010.

³⁴⁷ *Ibid.*

de la capacité d'adaptation dont le Mouvement a toujours su faire preuve, en affichant des convictions et des ouvertures pour l'avenir, afin de travailler dans la durée et ne plus seulement subir les commandes impérieuses. »³⁴⁸. D'ailleurs les acteurs locaux, et en premier lieu les acteurs de la technostructure se félicitent de la capacité d'adaptation du Mouvement : « je connais pas beaucoup de mouvements en France tels qu'ils soient, paritaires, pas paritaires, d'institution de c'qu'on veut qui aient cette capacité. »³⁴⁹ reconnaît une ex-directrice de C.I.L. et « Moi je connais pas beaucoup d'organismes capables de faire ce genre de choses [...] »³⁵⁰ reconnaît aussi un directeur territorial de l'U.E.S.L.. Le Mouvement s'entoure ainsi d'une aura de puissance en revendiquant sa nouvelle organisation et sa renaissance. Le vocable « refondation » d'ailleurs utilisé pour décrire cet acte : "refonder" se définit comme reconstruire sur des bases nouvelles notamment dans le domaine politique. Ainsi l'acte de refonder Action Logement renvoie non pas à une renaissance puisqu'Action Logement n'était pas mort, mais bien à reconstruire le dispositif de manière à le transformer en un véritable acteur. Un administrateur du M.E.D.E.F. insiste ainsi sur le fait qu'Action Logement connaît son métier et sait comment le mener : « [...] l'efficacité et la réalité ont montré qu'on savait faire fonctionner et tout ça. »³⁵¹.

Dès lors, globalement l'ensemble du Mouvement se constitue désormais clairement comme une entité autonome. Cette identification en tant qu'acteur se décèle dans la parole d'Action Logement : « [...] Action Logement veut reprendre la main sur son identité, ses moyens et son avenir. »³⁵² ou encore « Action Logement revendique la maîtrise de sa ressource et de son affectation. »³⁵³. Action Logement se définit désormais comme un véritable acteur, montrant ainsi qu'il s'auto représente dans le milieu du logement Il se définit notamment par rapport au autres, comme le souligne cet administrateur : « [...] tous ceux que vous avez interrogés qui sont de ce monde là. »³⁵⁴. En parlant d'un « monde » l'administrateur évoque le fait qu'il s'agit de quelque chose à part, une réelle entité.

L'idée de la réorganisation, enfin, comme l'explique bien une ex-directrice de C.I.L. était donc de « [...] se mettre un peu en ordre de marche, on va s'organiser avec un

³⁴⁸ Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p.8.

³⁴⁹ Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

³⁵⁰ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

³⁵¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³⁵² Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p 9.

³⁵³ Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p.18.

positionnement peut être plus fort de l'U.E.S.L. comme tête de réseau, ce qui nous avait manqué, et... et un regroupement un peu à marche forcée des C.I.L. pour leur donner une meilleure lisibilité politique [...] »³⁵⁵.

Action Logement s'auto-présente comme une entité pleine et entière qui se place en véritable acteur du monde du logement. *« Si l'équilibre des diverses missions est actuellement problématique en termes de priorités et de responsabilités respectives des différents intervenants, la place centrale d'Action Logement est indiscutable. »³⁵⁶*. Bien qu'encore déstabilisé par l'Etat dans ses missions, Action Logement apparaît ainsi comme ayant retrouvé une véritable place que l'organisation considère comme « centrale » et indiscutable.

Selon Jules Mathieu Meunier *« La centralisation politique du 1% logement représente [...] un moyen de consolider l'échange politique avec l'Etat. »³⁵⁷*. L'idée, en 2010, était de définir un *« [...] nouveau partenariat durable avec les pouvoirs publics [...] »³⁵⁸* : Le partenariat avec les pouvoirs publics que nous évoquerons dans la partie suivante.

On peut à la fin du présent chapitre, en s'appuyant sur la vision que Henry Mintzerg a de l'idéologie conclure que l'activité d'Action Logement relève de l'idéologie. Mintzerg dit ainsi de l'idéologie : *« elle se nourrit des traditions et des croyances d'une organisation et c'est ce qui la distingue d'une autre et c'est ce qui insuffle une certaine existence à travers le squelette de sa structure. »³⁵⁹*. On a vu qu'Action Logement se plaçait directement dans la continuité du 1% Logement dont elle revendique l'héritage en se plaçant comme une refondation du 1% Logement, et on peut avancer que cette organisation cherche à se distinguer d'une autre : de l'Etat. Par son statut associatif notamment elle se place en dehors de l'Etat mais aussi par son affirmation comme entité autonome. Enfin, la technostucture qui la dirige en fait une structure avec ses propres techniciens. Il semble donc qu'Action Logement a développé sa propre idéologie qui est une continuité de l'idéologie patronale, en prenant en compte le fait qu'Action Logement est sous prédominance du M.E.D.E.F. et qu'elle est la refondation du 1% Logement qui était une initiative du Patronat.

³⁵⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³⁵⁵ Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

³⁵⁶ Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p.18.

³⁵⁷ Jules – Mathieu MEUNIER, « Quand on veut tuer son chien on dit qu'il a la rage ; e rôle dl'expertise dans la réforme de la gouvernance du 1% logement. ». Lab'Urba : IUP, mai 2010.

³⁵⁸ Communiqué de presse, « Action Logement : Phase 2 » Roubaix, le 30 mars 2010.

³⁵⁹ Henry MINTZBERG. Le management, voyage au centre des organisations. Paris : Editions Organisations, 2004. p 185.

Chapitre II. « Gouverner c'est résister »³⁶⁰.

Section I : Rapport Action Logement et Etat.

I) De partenaires à adversaires.

L'histoire du 1% Logement de la première partie de ce travail nous avait permis de voir que l'Etat a été considéré comme un partenaire du 1% Logement dans la mesure où celui-ci assurait un financement complémentaire à la politique de l'Etat en matière de financement de logement. Néanmoins, l'utilisation par l'Etat des ressources commencée dès 1971 par la redirection d'une partie du taux de collecte, puis dès 1996 par le passage de conventions avec l'U.E.S.L. venant utiliser directement les ressources de trésorerie du 1% Logement, a modifié la relation de partenariat installée auparavant. La relation entre l'Etat et le 1% Logement, devenu Action Logement est ainsi passée d'une relation partenariale à une relation d'affrontement comme nous allons tenter de le démontrer.

A) L'Etat partenaire...

« A chaque fois qu'on a dealé avec l'Etat pour financer telle ou telle politique... A chaque fois on a perdu de la substance. »³⁶¹

Dans le partenariat Action Logement – Etat, il semble tout d'abord que les discours des acteurs rencontrés fassent apparaître un sentiment de regret vis-à-vis de la perte par Action Logement de « [...] son véritable objet : le logement des salariés. »³⁶². Les acteurs reconnaissent que l'Etat a peu à peu changé son rôle de partenaire. Un membre du Directoire reconnaît ainsi « l'Etat nous a amené souvent un peu loin de la mission [...] »³⁶³. C'est de

³⁶⁰ Ramon Maria Narvaez.

³⁶¹ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

³⁶² Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p 23.

³⁶³ Entretien avec un membre du Directoire de l'U.E.S.L.-Action Logement.

cette manière que sont interprétées les diversifications du rôle du 1% Logement. En obligeant le 1% logement à financer des produits de plus en variés (garantie locative, les foyers d'immigrés, les aides à la personne) l'Etat a progressivement envahi l'espace décisionnel du 1% logement. L'orientation des ressources a ainsi détourné le 1% Logement de sa mission initiale comme le pensent certains administrateurs d'Amallia. En parlant de qui a réduit les possibilités de prêts aux salariés un ex-administrateur C.G.P.M.E. déclare « *bah les pouvoirs publics... en nous demandant aussi de faire d'autres métiers comme le conseil en financement, comme l'accompagnement à la mobilité [...] euh on nous a demandé de garantir les loyers [...] c'est devenu vaste [...]* »³⁶⁴. Une impression que la dispersion imposée par l'Etat a fait perdre à Action Logement son objet primaire : le logement des salariés. Le Conseil Economique et Social le reconnaît déjà en 1998 : « *[...] mobilisant une partie substantielle de la ressource pour la diriger sur des emplois qui relèvent de programmes d'intérêt général mais qui se réalisent au détriment des missions du 1%.* »³⁶⁵. C'est donc sur ce premier point que la relation d'Action Logement avec l'Etat est certes vue comme un partenariat mais qui a détourné Action Logement de sa mission première. L'A.N.I. signé en 2012 relève ainsi : « *[...] depuis 2009, les prélèvements excessifs opérés par l'Etat sur la P.E.E.C. pour financer des politiques publiques éloignées des besoins directs des salariés ont fait chuter le montant total des ressources d'Action Logement [...]* »³⁶⁶. De la même manière, le passage de conventions avec l'Etat, et donc l'entrée dans une négociation pour l'utilisation des fonds du 1% logement, est vue par les acteurs comme un détournement du partenariat. Un administrateur M.E.D.E.F. en parlant du passage des premières conventions explique : « *[...] l'Etat à ce moment a dit « on va travailler plus étroitement », donc ça a été une convention. Tout un jeu de conventions qui venaient se superposer les unes aux autres et donner un schéma un peu bizarroïde, mais enfin qui permettait de discuter à deux parce qu'une convention c'est un accord [...]* »³⁶⁷. La convention était un acte discuté entre Etat et Action Logement et donc indirectement entre l'Etat et les partenaires sociaux³⁶⁸. L'Etat restait donc un partenaire car la tête de réseau pouvait négocier avec lui des conventions visant à utiliser ses fonds. Cependant, dans le même temps, les acteurs reconnaissent que le passage de conventions afin de servir des politiques d'intérêt général a remis en cause l'identité du 1%

³⁶⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

³⁶⁵ Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p.6

³⁶⁶ Ani du 18 avril 2012, *op. cit.*

³⁶⁷ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

logement, notamment vis-à-vis du public auxquels les fonds étaient dès lors destinés : « *cette convention (de 1998) a quelque peu bousculé notre culture. Les « nouveaux emplois » et les « Passeports » en particulier, exigent la mise en œuvre d'une logique de droits ouverts orientés notamment vers les jeunes. L'enjeu est clair. Nous devons apporter notre contribution à la résolution des problèmes de notre société contemporaine qui accélère les phénomènes de précarité, de mobilité et de rupture.* »³⁶⁹. C'est Louis Gaston Pelloux, à l'époque président de l'U.E.S.L. qui porte ce jugement sur la convention de 1998. Et il apparaît véridique que les conventions ont fait changer le public bénéficiaire des fonds du 1% logement. Un membre du Directoire d'Action Logement juge ainsi que les Conventions ont été « [...] *concedées par le Mouvement pour avoir la paix avec l'Etat [...]* »³⁷⁰ sous-entendant qu'en finançant les politiques d'intérêt général, le 1% logement pouvait continuer d'exister.³⁷¹

Cependant, si les conventions ont bousculé l'identité du 1% logement, celui-ci ne s'est jamais opposé à s'ouvrir à l'intérêt général. Le Livre Blanc d'Action Logement relate bien la position des acteurs : « [...] *ces fonds sont également dirigés vers des politiques d'intérêt général, auxquelles le mouvement a toujours bien voulu prendre part, mais qui ne constituent pas le fondement d'Action Logement.* »³⁷². Il y a bien ici l'idée qu'Action Logement souhaite être partenaire sur des politiques d'intérêt général mais cependant ces utilisations ne sont pas dans le respect de son identité. Comme le confirme la parole d'un représentant C.F.D.T. national : « [...] *à un moment donné l'idée c'est, c'est pas de s'affronter constamment avec l'Etat, de s'embobiner avec l'Etat, mais c'est de regarder quels seraient les produits mis en place et qui relèvent de l'intérêt général.* »³⁷³. Sur ce point cependant on note une différence de ton entre le niveau national et le niveau local. En effet, alors qu'au niveau national les conventions avec l'Etat sont vues comme une manière acceptable de garder de bonnes relations au niveau local les « arrangements » entre l'U.E.S.L. et l'Etat sont elles, de leur côté, vues de manière beaucoup plus négative : « [...] *les ponctions qui sont opérées par l'Etat sont inadmissibles,*

³⁶⁸ Nous avons vu plus haut qu'ils étaient sous la domination du M.E.D.E.F.

³⁶⁹ Editorial Louis-Gaston Pelloux, La lettre du 1%, U.E.S.L., n°16, 16 juin 2000.

³⁷⁰ Entretien avec un membre du Directoire de l'U.E.S.L.-Action Logement.

³⁷¹ On retrouve ici l'idée que la technostructure cherche à se maintenir et donc s'arrange afin de subsister quitte à ce que les bénéficiaires profitent moins de l'organisation. Ici les bénéficiaires (les salariés et les entreprises) bénéficient de moins de retour suite aux décisions de la technostructure de financer des politiques d'intérêt général, afin que celle-ci puisse subsister.

³⁷² Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p.13.

³⁷³ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

quelque soit l'angle de vue qu'on prenne. »³⁷⁴ s'exprime un administrateur M.E.D.E.F. d'Amallia ou encore « *Bah ça ça nous plaît pas, enfin syndicalement ça nous plaît pas. Et puis du côté patron ça leur plaît pas non plus.* »³⁷⁵ dit un administrateur C.G.C.-F.O.

La politique de conventions entre l'Etat et l'U.E.S.L. « *conférait aux partenaires sociaux le pouvoir de co-définir les emplois du 1% Logement avec les pouvoirs publics dans le cadre de conventions librement consenties.* »³⁷⁶ Un ancien vice-président de l'U.E.S.L. explique qu'ainsi qu'en 2002 ce sont les administrateurs du 1% qui sont allés chercher l'Etat afin de financer l'A.N.R.U.. « *D'abord c'est nous qui sommes allés voir Borloo, c'est pas Borloo qui est venu nous voir en 2002.* »³⁷⁷

*« Au début c'était les prêts pour le logement et les prêts pour les travaux. C'était relativement simple. Et puis après ça a évolué et on fait des tas de trucs... le locatif, la GRL, le locatif, et puis des organismes, on finance l'A.N.A.H., l'A.N.R.U. – l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine créée par Borloo l'argent il est un peu partout maintenant. »*³⁷⁸

*« C'est vrai que la rénovation urbaine l'idée était bonne, mais ça devait durer qu'un temps, mais maintenant ça perdure, quoi. »*³⁷⁹

On ressent donc un sentiment de lassitude et mais aussi une impression de perte d'identité. Or la perte d'identité dans un contexte où nous abordons les idéologies apparaît clairement comme incontournable. En effet, on peut interpréter la perte d'identité dont parlent les acteurs lors des réorientations des fonds par l'Etat comme un affaiblissement de l'idéologie qui mène Action Logement, l'idéologie étant liée à l'identité.

Nous allons voir désormais que l'Etat est aussi identifié dans le discours des acteurs comme impécunieux et autoritaire ayant, comme le dit cet acteur, « *une façon de fonctionner qui est tout à fait perverse.* »³⁸⁰.

³⁷⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³⁷⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGC –FO.

³⁷⁶ Jules-Mathieu MEUNIER, *op. cit.*

³⁷⁷ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

³⁷⁸ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGC –FO.

³⁷⁹ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGC –FO.

³⁸⁰ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

B) L'Etat impécunieux et autoritaire.

S'il est toujours vu comme un partenaire, l'Etat est de plus en plus perçu comme menaçant, qui ne joue pas « franc jeu » avec le 1% logement. En effet, déjà en 1998 dans un rapport du Conseil Economique et Social, il était sous-entendu que l'Etat ne respectait pas ses engagements vis-à-vis du 1% Logement : « *La convention qui lie le mouvement du « 1% Logement » regroupé autour de l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (U.E.S.L.) n'a pas été respectée.* »³⁸¹. La convention de 1997 prévoyait en effet comme l'avait annoncé Alain Juppé alors Premier Ministre en 1996, d'affecter les fonds du 1% logement au financement de la politique publique de logement via l'établissement d'une convention limitée dans le temps. Or, comme le dénonce le rapport du C.E.S.³⁸² la convention de 1997 n'a été que la première de nombreuses conventions négociées entre l'U.E.S.L. (tête de réseau du 1% Logement) et l'Etat.

Mais le véritable point de rupture, marquant la dégradation de la relation partenariale entre l'Etat et Action Logement se place en 2009 au moment de la loi MOLLE. Jules-Mathieu Meunier note que la loi MOLLE découle de la rationalisation des politiques publiques née de la R.G.P.P.. Lors du Troisième Conseil de Modernisation des politiques Publiques, le 1% Logement a été évoqué. Il s'agissait alors pour l'Etat de travailler à : « *La préparation d'une rénovation profonde du 1 % logement est engagée. Il s'agira, d'une part, de réformer sa gouvernance pour la rendre plus transparente et, d'autre part, de rationaliser ses coûts de gestion actuellement trop élevés et de recentrer les moyens sur les priorités nationales en matière de logement. Outre sa contribution à la rénovation urbaine, le 1 % contribuera ainsi notamment à la rénovation des centres anciens dégradés dans les villes.* »³⁸³

Suivant les recommandations de la Cour des Comptes, la R.G.P.P.³⁸⁴ a donc appelé clairement à rationaliser la P.E.E.C., et la loi MOLLE en sera la traduction. L'Etat considère les ressources du 1% comme quasiment intégrées à son budget : « *La R.G.P.P. veut rendre la politique du Logement plus efficace, en concentrant les moyens dans les zones où le marché du logement est le plus tendu, en ouvrant prioritairement le logement social à ceux qui en ont le plus besoin, en mobilisant les moyens des organismes du logement social et du « 1%*

³⁸¹ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-22.

³⁸² Conseil Economique et Social

³⁸³ Troisième Conseil de Modernisation des Politiques Publiques, 11 juin 2008.p 92.

³⁸⁴ Révision générale des Politiques Publiques.

logement » autour des priorités nationales. »³⁸⁵. Ainsi la « mobilisation des moyens » s'est traduite dans la loi MOLLE par le passage du mode conventionnel de fixation des emplois des ressources d'Action Logement à une fixation par décret de ses mêmes emplois.

La loi MOLLE dépossède ainsi Action Logement de la fixation des emplois de ses ressources. C'est face à cette modification dans les relations entre l'Etat et Action Logement que le discours des acteurs concernant l'Etat va se modifier.

L'Etat va être vu comme un voleur par certains acteurs. Ainsi un administrateur C.G.P.M.E. indique : « [...] *parce que dans les organismes collecteurs y'avait de la trésorerie et très rapidement l'Etat s'est rendu compte qu'il y avait là une manne à utiliser sous prétexte de faire des opérations nationales du type A.N.R.U. du type Milliard + etc.... et je mâche pas mes mots, on a commencé à assister à une opération qui peut s'apparenter mais euh en restant raisonnable à du racket* ». ³⁸⁶. Un administrateur local étiqueté M.E.D.E.F. parle lui directement de vol en indiquant clairement : « *on va nous piquer notre argent* » ³⁸⁷. Un représentant considère ainsi que le vol de la collecte par l'Etat n'est qu'un prémice à un vol total : « *ils ont pris la moitié de la collecte déjà. [...] ils se sont dits de toute façon ça sert plus à rien cette affaire, à un moment donné on va rafler la mise.* » ³⁸⁸. Il y a donc dans le discours des acteurs un vocabulaire et une manière de parler de l'Etat révélant une vision d'un Etat voleur.

La raison principale de cet Etat voleur est le fait que celui-ci est désormais impécunieux à cause de sa mauvaise gestion. L'Etat est aussi dépeint comme incapable de gérer correctement ses finances : un administrateur M.E.D.E.F. témoigne ainsi : « [...] *l'Etat impécunieux depuis près de 40 ans en tous cas 30 ans sans problème, je vois le denier budget en équilibre doit remonter en 70, donc ça fait 40 ans.* » ³⁸⁹. C'est donc un problème de gestion de long terme qui force l'Etat à venir prendre l'argent dans les caisses du 1% Logement. Jules-Mathieu Meunier attribue dans ses articles le changement d'attitude de l'Etat vis-à-vis du 1% Logement au passage de l'Etat à une logique plus gestionnaire où Bercy a le dessus sur les autres ministères, comme on a pu le voir encore récemment au sein du gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Un administrateur semble ainsi partager ce constat « [...] *à travers son grand*

³⁸⁵ Troisième Conseil de Modernisation des Politiques Publiques, 11 juin 2008. p91

³⁸⁶ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

³⁸⁷ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³⁸⁸ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

³⁸⁹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

argentier qui est Bercy, [l'Etat] n'a de cesse de vouloir aspirer les ressources où elles sont. »³⁹⁰. L'image de Etat qui aspire est souvent reprise dans le discours des acteurs et associé au fait que les finances sont le résultat d'une mauvaise gestion par l'Etat. Afin d'appuyer cette mauvaise gestion, un administrateur M.E.D.E.F. indique « [...] *l'Etat a une comptabilité de tiroir caisse, et donc une politique de commerçant, de tiroir caisse... y'a uniquement des entrées-sorties.* »³⁹¹. Il y a donc dans le discours des acteurs une accusation d'incompétence de l'Etat qui vient chercher les ressources d'Action Logement pour pallier à sa mauvaise gestion.

Enfin, le discours concernant l'Etat est celui de l'autorité. Notamment la ministre à l'origine de la loi, Christine Boutin est souvent vue comme une ministre autoritaire. Jules Mathieu Meunier note d'ailleurs que c'est une critique qui a été adressée par l'opposition à la ministre lors du vote de la loi MOLLE, celle de l'autoritarisme. Or on peut déceler cette accusation dans les propos d'une ex-directrice de C.I.L. « [...] *Mme Boutin à ce moment a décidé que bah finalement,... plutôt que de laisser ces organismes, ces organismes paritaires finalement décider de ce qu'ils feraient de leurs fonds en fonction des besoins économiques et de leurs liens avec les collectivités territoriales,...a décidé qu'une partie non négligeable de ces fonds allait alimenter les politiques de l'Etat, en direct.* »³⁹². De la même manière, un journaliste du Moniteur, journal proche de la Fédération Nationale du Bâtiment indiquait, avant le passage de la loi que « *Christine Boutin propose une nouvelle gouvernance pour le 1% ressemblant fort à une mise sous tutelle pure et simple puisque d'une part « les grandes catégories d'emploi » des fonds du 1% seraient fixés par la loi – les partenaires sociaux n'auraient qu'à donner un « avis » sur le détail de leur affectation - et d'autre part, les commissaires du gouvernement auraient un droit de véto au sein de l'U.E.S.L., Union d'Economie Sociale pour le Logement qui fédérerait les organismes collecteurs du dit 1%.* »³⁹³. « une mise sous tutelle » d'Action Logement par l'Etat, c'est ainsi qu'est vu l'Etat dans le discours des acteurs qui le considèrent ainsi comme autoritaire sur le Mouvement. Cette vision d'un autoritarisme de l'Etat est en permanence liée au fait que les emplois d'Action Logement vont désormais être fixés par décret qui contrairement aux conventions ne sont pas négociés : « *c'est le*

³⁹⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³⁹¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³⁹² Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

³⁹³ POUTHIER, Adrien. « Les partenaires sociaux et l'Etat en désaccord sur le 1% », Le Moniteur.fr, Immobilier, 23 juillet 2008.

fameux décret de 2009 qui s'est traduit par ce que nous on appelle une ponction parce qu'elle n'a pas été négociée. »³⁹⁴. La prise de décision brusque et arbitraire que représente la loi MOLLE, comme le dit cet administrateur, a marqué les discours : « [...] *donc a été décidé comme ça d'un coup, arbitrairement, que finalement les orientations, les emplois des fonds du 1% seraient décidés par décret : c'est une décision qui figure dans la loi de Christine Boutin, la loi MOLLE, une décision de fixer par décret les emplois des fonds et donc maintenant c'est décidé, disons d'une manière complètement étatique la façon dont on doit employer l'ensemble de nos fonds.* »³⁹⁵

Un administrateur d'Amallia dit ainsi que : « [...] *la France ne se conçoit qu'à travers l'Etat, bon c'est devenu quelque chose qui s'est progressivement piloté au niveau des textes.* »³⁹⁶. L'Etat est donc vu comme un acteur imposant autoritairement ses choix aux autres, qui doivent pliés car comme l'indique un délégué territorial de l'U.E.S.L. « [...] *c'est l'Etat, il est plus fort que tout le monde.* »³⁹⁷.

L'Etat est donc reconnu comme un ennemi ou du moins comme celui qui tient vraiment le destin d'Action Logement puisqu'il s'impose comme autoritaire aux yeux des acteurs d'Action Logement. Un administrateur C.F.T.C. s'exprime ainsi : « [...] *l'avenir du 1%, il dépend des futures décisions de l'Etat.* »³⁹⁸.

La vision de l'Etat transportée par les discours des acteurs est donc passée de celle de partenaire à celle d'adversaire. Au niveau idéologique on peut penser que cette vision de l'Etat devenu un adversaire est liée au fait que celui-ci par l'utilisation qu'il fait des ressources d'Action Logement a peu à peu vidé de sa substance une part de l'organisation. Ainsi, c'est une réaction à l'attaque de son identité qui va transformer la démarche d'Action Logement en une démarche guerrière. Ce changement est révélé par les discours, comme nous allons désormais l'aborder. Voyons maintenant comment face à l'Etat qui n'est plus un partenaire mais bien un ennemi, Action Logement va rentrer dans une véritable lutte.

³⁹⁴ Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

³⁹⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³⁹⁶ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

³⁹⁷ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

³⁹⁸ Entretien avec un administrateur AMALLIA – C.F.T.C..

II) L'entrée en guerre d'Action Logement.

A) Action Logement en lutte...

Face à cette situation où l'Etat a pris le dessus, Action Logement semble mener une sorte de contre-attaque. Comme le considère une ex-directrice de C.I.L. les financements c'est « [...] *un peu le nerf de la guerre au niveau du logement social.* »³⁹⁹. Le vocabulaire employé par les acteurs d'Action Logement relève véritablement du discours guerrier comme nous allons le voir.

Lorsque les acteurs décrivent les rapports avec l'Etat ils placent Action Logement dans une position de victime. En effet, l'Etat exerce sur Action Logement : « *le racket* », « *le hold up* »⁴⁰⁰ ou encore l'étranglement comme le montre cet extrait : « [...] *le lacet se serre de plus en plus autour du cou.* »⁴⁰¹ qui sont des actes qui placent l'organisation dans cette position. Victime des assauts de l'Etat qui, selon les acteurs, tend à vouloir détruire le 1% logement : « *l'Etat pariait sur une implosion du 1% Logement liée au fait qu'on ne trouverait pas de consensus [...]* »⁴⁰². Cette phrase révèle que l'Etat chercherait la destruction du 1% Logement, voire même son autodestruction. Il a attaqué le 1% Logement dès les années 1980, mais celui-ci n'a pas réagi tout de suite si l'on reprend cette affirmation d'un représentant national de la C.F.D.T. : « [...] *on n'a pas vraiment réfléchi à ce que pouvait être le 1% de ces années là. Donc on a laissé faire [...]*. »⁴⁰³. Un administrateur M.E.D.E.F., considère lui que le 1% Logement a déjà lutté contre l'Etat : « *Donc « x » fois on a réussi à se battre et à gagner, ou à repousser, à équilibrer etc.... [...]* »⁴⁰⁴. Il évoque le fait que reparler des années passées et notamment de 2009 « *c'est ouvrir des plaies qui ne sont pas refermées.* »⁴⁰⁵. Il rejoint l'idée du membre du Directoire et ancien directeur général d'un C.I.L. national, cité antérieurement qui évoquait à propos des conventions passées entre 1996 et 2008 entre Action Logement et l'Etat : « [...] *conçédées par le Mouvement pour avoir la paix avec l'Etat [...]* »⁴⁰⁶. Il y a donc bien eu un maintien de la paix avec l'Etat via des concessions d'Action Logement qui

³⁹⁹ Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

⁴⁰⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

⁴⁰¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

⁴⁰² Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

⁴⁰³ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ancien vice-président de l'U.E.S.L.

⁴⁰⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

⁴⁰⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

⁴⁰⁶ Entretien avec un membre du Directoire de l'U.E.S.L.-Action Logement.

peuvent être vues comme des concessions diplomatiques afin de conserver la paix. Lors d'un échange à la Refondation d'Action Logement en 2010, Gaby Bonnand s'exprimait ainsi : « *Je crois qu'il faut dépasser cette guerre entre l'Etat, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales et que l'Etat cesse de considérer qu'il est seul légitime à tout organiser et à se rendre propriétaire de toutes les sources de financement. Il faut qu'il y ait une reconnaissance des acteurs. Pour cela il faut refonder la légitimité des partenaires sociaux à gérer sur des bases contractuelles. Il faut donc que le logement fasse l'objet de négociations.* »⁴⁰⁷. Cet appel à la paix entre l'Etat et les autres acteurs du logement et au retour à une logique de négociation était bien réel. Cependant il a échoué puisqu'Action Logement semble avoir perdu une bataille. Une directrice de C.I.L. reconnaît bien la défaite d'Action Logement en 2009 (lors du vote de la loi Boutin) : « *le 1% a été confronté en 2009 à [...] une confrontation raide avec l'Etat.* »⁴⁰⁸ et ajoute ensuite « *[...] on a perdu la partie parce qu'on était dispersés, on était pas organisés [...]* »⁴⁰⁹.

La réorganisation d'Action Logement est donc interprétable comme une mise en ordre de bataille, à l'image de ce que ferait une armée après une défaite. C'est d'ailleurs ce qui ressort de la parole des acteurs. Une ex-directrice de C.I.L. met en avant la désorganisation passée : « *notre éparpillement territorial et financier [...]* »⁴¹⁰ et « *on était dispersés, on était pas organisés [...]* »⁴¹¹ et considère les mutations et la réorganisation en cours comme « *[...] se mettre un peu en ordre de marche [...]* »⁴¹². L'idée d'organiser les troupes en les mettant en ordre de marche peut être interprétée comme relevant de la stratégie militaire. En parlant de l'U.E.S.L., un délégué territorial d'Action Logement explique « *[...] elle a été créée comme une machine de guerre* »⁴¹³. Ce symbole de la machine de guerre est révélateur d'un combat engagé.

La guerre engagée contre l'Etat n'apparaît absolument pas terminée, car les références à la bataille future sont nombreuses dans le discours des acteurs : « *[...] vu ce qu'on va se reprendre dans les dents en termes de ponction de trésorerie, vaudra mieux avoir plutôt des*

⁴⁰⁷ Gaby Bonnand in Echange entre Gaby Bonnand et Laurence Parisot à la Convention refondatrice d'Action Logement, le 30 mars 2010 à Roubaix.

⁴⁰⁸ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

⁴⁰⁹ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

⁴¹⁰ Entretien avec une Directrice Territoriale AMALLIA – ex directrice de C.I.L.

⁴¹¹ Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

⁴¹² Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

⁴¹³ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

gros organismes avec une grosse trésorerie qui vont pouvoir encaisser les coups. »⁴¹⁴. « se reprendre dans les dents » et « encaisser les coups », l'utilisation de ce vocabulaire du combat est clair et montre bien qu'Action Logement attend de nouveaux assauts étatiques « *on va devoir se bagarrer* »⁴¹⁵.

Enfin, dans cette lutte, il semblerait qu'Action Logement soit à la recherche de nouveaux alliés. « [...] *de plus en plus le monde d'Action Logement s'intéresse aux collectivités locales et souhaite s'arrimer à elles parce que... pour une raison très simple, mais y'a qu'à voir les opé.. et puis les élus sont à l'Assemblée Nationale ... et quelque part ils ont une force politique quelque part bien plus grande qu'Action logement qui est inconnue au bataillon.* »⁴¹⁶. En effet, plusieurs des acteurs locaux interrogés ont mis le doigt sur le fait que l'avenir passerait par les collectivités territoriales. Un délégué territorial indique ainsi « [...] *s'il y a une chose sur laquelle on va devoir se bagarrer, en dehors de la ponction d'un milliard huit là, qui nous pend au nez. En dehors de ça, si y'a une chose sur laquelle va falloir se bagarrer avec les collectivités locales et dans une certaine mesure avec le monde H.L.M. c'est la proximité.* »⁴¹⁷ Dans la bataille contre l'Etat, Action Logement entend s'appuyer sur des alliés que sont les collectivités territoriales mais aussi dans une certaine mesure les élus locaux. Ceux-ci se sont, par exemple, par la voix de leur association, exprimés dans ce sens : « [...] *l'A.M.G.V.F., [...] souhaite rappeler son attachement au paritarisme et son refus de voir le budget d'Action Logement passer sous la coupe de l'Etat.* »⁴¹⁸.

Or la lutte qui est annoncée par les acteurs est réellement une lutte pour la survie d'Action Logement face à l'Etat qui souhaite y prendre le pouvoir. « [...] *Action Logement ne saurait, en effet, se gouverner par décret* »⁴¹⁹ indique le Livre Blanc officiel de l'organisation qui sous-entend ainsi que la loi MOLLE impliquant l'orientation des emplois d'Action Logement par des décrets, et donc sous contrôle unique de l'Etat, est l'objet de lutte d'Action Logement. La lutte est aussi comme nous l'avons évoqué idéologique en ce qu'elle est tournée contre l'action de l'Etat qui cherche à vider de sa substance Action Logement. En lui tentant de lui

⁴¹⁴ Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

⁴¹⁵ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

⁴¹⁶ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

⁴¹⁷ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

⁴¹⁸ Communiqué de presse de l'AMGVF « Logement : les Maires des grandes villes défendent le budget propre d'Action Logement et demandent au gouvernement de doubler le plafond du livret A, au service du logement social », le 20 juillet 2012.

⁴¹⁹ Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p.8.

faire perdre son identité, l'Etat attaque l'idéologie d'Action Logement. C'est donc en arrière plan une bataille idéologique qui se déroule. Il y a donc un combat autour du pouvoir sur les emplois d'Action Logement, qui en cas de défaite pourrait être synonyme de mort pour ce dernier.

B) ... En lutte pour sa survie.

Action Logement, dans la parole des acteurs, se prépare ainsi à la lutte pour sa survie. La pérennité du Mouvement est mise en échec par les prélèvements successifs de l'Etat. Alors que les conventions, qui étaient des actes négociés, entraînaient des contreparties pour Action Logement et que les prêts accordés aux organismes H.L.M. et aux particuliers apportaient des retours de prêts, constituants en 2010 une part plus importante des ressources d'Action Logement que la collecte elle-même, les ponctions réalisées sur Action Logement n'entraînent aucun retour d'argent pour l'institution. Ainsi, le risque à long terme est bien l'assèchement du dispositif et donc la fin d'Action Logement par épuisement. Or c'est cette première menace qui pèse sur Action Logement dont les acteurs sont conscients et qui est une première raison de la lutte.

Un administrateur C.F.T.C. indique ainsi : « *La ponction va devenir trop importante.* »⁴²⁰, il semble ressentir une réelle crainte vis-à-vis de la situation. De la même manière un représentant national de la C.F.D.T. indique « *moi j'ai peur si on a pas de projet.* »⁴²¹. Plusieurs acteurs ont mis en avant que l'extension des rôles du 1% Logement était pour l'Etat un moyen d'affaiblir le mouvement afin d'en prendre le pouvoir. Et c'est bien ce que l'Etat est en train de faire si l'on en croit cet ancien vice-président de l'U.E.S.L. : « [...] *ces nouvelles missions détournent le 1% de son activité traditionnelle [...] mais elles mettent aussi en péril la santé financière des 22 organismes collecteurs.* »⁴²² En « *mettant en péril la santé* » du dispositif l'Etat est jugé par les acteurs comme affaiblissant son adversaire⁴²³. Mais c'est aussi en termes d'image que l'Etat semble affaiblir son adversaire. D'ailleurs Jules-

⁴²⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA-C.F.T.C.

⁴²¹ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

⁴²² CHAZOUILLERE, Guillaume. « Si le gouvernement continue de nous assécher, ce sera la fin du 1% Logement » Entretien avec Jean-Luc Berho. Capital, Capital.fr, 1^{er} novembre 2010.

⁴²³ Ce qui nous renvoie à l'image de victime dans laquelle se place Action Logement.

Mathieu Meunier analyse que le 1% Logement a été affaibli, notamment par les différentes affaires qui l'ont touché et qui ont été révélées par la Cour des Comptes dans les années 2000. Mais aussi le 1% Logement a été affaibli par l'affaire de l'U.I.M.M., et par d'autres affaires médiatisées. Ainsi plusieurs interrogés développent presque un sentiment de théorie du complot contre l'organisation dans la manière qu'ils ont de s'exprimer sur une menace de l'Etat.

Cette menace c'est celle de la prise de pouvoir totale de l'Etat sur le 1% logement : la nationalisation ou budgétisation c'est-à-dire l'intégration au budget de l'Etat d'un 1% logement qui deviendrait alors entièrement un impôt.. Le Livre Blanc d'Action Logement indique ainsi : « *Dans la mesure où la ressource budgétaire est rare et que la manne financière du 1% Logement paraît consistante, la tentation a toujours été grande, pour les pouvoirs publics de s'en emparer intégralement.* »⁴²⁴. Cette menace apparaît, en effet, ancienne puisque nous avons antérieurement cité Michel Charasse Ministre du Budget en 1991 : « *Après tout, si on faisait collecter cela par l'U.R.S.S.A.F. ça ne coûterait rien ou trois fois rien, et nous gagnerions beaucoup d'argent. Je dis ça en passant et j'ajouterai modestement : à bon entendeur salut !* »⁴²⁵.

Dix ans plus tard, la menace était encore présente puisque Louis Gaston Pelloux, alors président de l'U.E.S.L. s'exprimait ainsi : « *Depuis quelques années nous vivons sous la menace d'une fiscalisation, sinon brutale à tout le moins rampante.* »⁴²⁶. Or cette idée d'une menace rampante de la fiscalisation du 1% Logement est encore bien présente dans le discours des acteurs : Un délégué territorial d'Action Logement dit ainsi « [...] *je crois qu'à un moment où un autre on y est déjà et c'est une fiscalisation rampante. Piquer toutes les ressources d'une organisation ou d'un mouvement pour moi on est pas loin de la nationalisation, la marge de manœuvre des C.I.L. est de plus en plus réduite. Donc c'est une nationalisation qui veut pas dire son nom, enfin une fiscalisation.* »⁴²⁷. Un administrateur du M.E.D.E.F. partage son point de vue : « *Régionalisation, nationalisation c'est pareil. C'est la fiscalisation... après ça dépend des scénarios. Quand on parle de nationalisation c'est transformer les C.I.L. en collecteurs d'impôts* »⁴²⁸. Ainsi c'est déjà, selon ce même administrateur ce qui est en train de se produire. « *La perspective souhaitée, par nombre de*

⁴²⁴ Du 1% à Action Logement, le Livre Blanc du 1%, mars 2010. p.20.

⁴²⁵ Michel Charasse, ministre délégué au Budget, le 12 juin 1991 à l'Assemblée Nationale : Journal Officiel.

⁴²⁶ Editorial Louis-Gaston Pelloux, La lettre du 1%, U.E.S.L., n°16, 16 juin 2000.

⁴²⁷ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

rappports publics et de services de l'Etat, d'une budgétisation de cette ressources, et de transformation de cette cotisation patronale en un impôt n'a jamais été aussi nette et préoccupante. »⁴²⁹ affirmait ainsi Action Logement dans son Livre Blanc en 2010. L'Etat, représenté comme voleur dans les discours des acteurs que nous décrivions plus haut est en fait en train de nationaliser la collecte : « [...] *il pique toute la ressource du 1% et voila, donc c'est nationaliser.* »⁴³⁰ C'est clairement ce qu'explique cet administrateur d'Amallia étiqueté M.E.D.E.F. « [...] *sous contrôle permanent et même plus que contrôle, sur directive totale de l'Etat de plus en plus parce que de toute façon si les prélèvements sont encore augmentés, et bien c'est la mort, si on regarde sous l'angle sous l'angle économique et financier, c'est la mort du 1%, [...]* »⁴³¹. Il considère ainsi que c'est le contrôle de l'Etat, qu'il voit comme une « directive totale » de ce dernier qui met en danger Action Logement.

Cependant deux des interrogés nuancent cette possible nationalisation de la P.E.E.C.. En effet, ils pensent que l'Etat n'est pas capable de gérer la P.E.E.C. Une ex-directrice de C.I.L. indique ainsi que : « [...] *moi ça me fait doucement rigoler quand l'Etat nous dit que, attention, si ça va, ils vont collecter à notre place. Nous on se marre, le jour où il seront en ordre de marche. Ils sont même pas foutus de percevoir l'impôt sur le revenu de façon correcte, alors qu'ils viennent la faire la collecte à notre place !* »⁴³². Elle remet ainsi en cause la capacité de l'Etat à prendre en charge lui-même cette collecte et donc à organiser avec ses propres services, cette nationalisation. De la même manière, un administrateur C.F.T.C. indique : « *Je ne pense pas que l'Etat aurait intérêt à rendre cela public. Déjà, il n'est pas capable de gérer la P.E.E.C..* »⁴³³. L'idée est donc que l'Etat ne serait pas en mesure de prendre en charge la collecte de la P.E.E.C., et donc que « [...] *le 1% y'a une manière rapide et claire qui consiste à dire que si il est budgétisé, il est mort !.* »⁴³⁴. Mort parce que d'une part l'Etat ne pourrait à terme mettre en œuvre la collecte de manière correcte et d'autre part parce qu'une nationalisation des fonds par l'Etat pourrait entraîner un autre danger sur la collecte et donc la P.E.E.C. : celui de la révolte des entreprises.

⁴²⁸ Entretien avec un administrateur AMALLA – M.E.D.E.F.

⁴²⁹ Du 1% à Action Logement, le Livre Blanc du 1%, mars 2010. p.22.

⁴³⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

⁴³¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

⁴³² Entretien avec une Directrice Territoriale d'Amallia – ex directrice de C.I.L.

⁴³³ Entretien avec un administrateur AMALLIA – C.F.T.C..

⁴³⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

C'est la crainte qu'un délégué territorial de l'U.E.S.L. a « [...] *il pourrait y avoir une révolte des entreprises [...]* »⁴³⁵. De la même manière un représentant national C.F.D.T. ex-vice président de l'U.E.S.L. exprime : « *l'Etat a à s'interroger, s'il joue trop les « grippe sous » y'a effectivement un certain nombre de grandes entreprises qui... les grandes entreprises ont des outils internes.* »⁴³⁶ Le risque que les entreprises décident de ne plus verser la P.E.E.C. aux C.I.L. mais de l'investir elle-même est de plus en plus probable. La raison lui apparaît évidente « *Pourquoi ? bah parce qu'à partir du moment où y'a des pressions c'est une des échappatoires pour pas se faire racketter.* »⁴³⁷. Pour que leur argent ne soit pas détourné au profit des politiques publiques de logement sans qu'elles n'aient plus aucun contrôle dessus, les entreprises pourraient ainsi décider de retirer leur cotisation des C.I.L.. Le Livre Blanc d'Action Logement indique ainsi « *En dénaturant le 1% Logement, on réduit la capacité d'intervention et d'adaptation sur le terrain au bénéfice de ceux pour lequel il a été créé.* »⁴³⁸ C'est bien ce sentiment de dénaturation, en plus du sentiment de vol qui pourrait pousser les patrons à refuser cette cotisation qui ressemble de plus en plus à un impôt. Un administrateur C.G.P.M.E. – ancien patron d'une entreprise de BTP exprime ainsi « *un principe de base a été dénaturé, c'est que l'argent du 1% c'est l'argent des entreprises qui doit être consacré au logement sur un territoire... c'est l'argent des entreprises d'un territoire qui doit créer, faciliter le logement des salariés desdites entreprises sur le même territoire. [...] C'est local. A partir du moment où y'a une partie des fonds collectés par le 1% qui doit servir à financer les opérations A.N.R.U. en région parisienne ou je sais pas où s'il n'y en a pas sur le plan local, à financer l'opération « Milliard+ » destinée à des logements très sociaux etcetera un peu partout en France moi j'estime qu'il y a dénaturation, détournement de l'objet initial du 1% logement.* »⁴³⁹. Or c'est bien ce détournement qui fait craindre le retrait des entreprises. C'est d'ailleurs ce que pense un administrateur C.F.T.C., représentant des salariés qui reconnaît que « *le risque c'est que les cotisants commencent à s'interroger sur le bien fondé de la cotisation. Et ils commencent à le faire. On a des entrepreneurs qui s'interrogent sur la cotisation et ça c'est grave.* »⁴⁴⁰ s'interroger et réfléchir de manière rationnelle à l'intérêt de la cotisation, qui est réorientée par l'Etat sur des emplois différents de ceux pour lesquels la

⁴³⁵ Entretien avec un membre du Directoire de l'U.E.S.L.-Action Logement.

⁴³⁶ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

⁴³⁷ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

⁴³⁸ Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p.8

⁴³⁹ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

⁴⁴⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA - C.F.T.C.

contribution avait été créée. Il y a donc un risque de révolte des entreprises qu'un délégué territorial d'Action Logement résume bien lorsqu'il dit : « [...] *mais à force de jouer à ce jeu les entreprises vont dire, et elles le disent déjà et elles le disent de plus en plus fort, « bah écoutez ça va bien.... Donc c'est plus la peine, on va arrêter là »*⁴⁴¹. Ainsi, le risque de la mort d'Action Logement, entité née de la refondation du réseau des C.I.L., organismes collecteurs de la P.E.E.C., apparaît une réalité selon les acteurs d'Action Logement que la mort se produise par « épuisement », par nationalisation ou par une révolte des entreprises.

Bien que l'on retrouve dans le discours des acteurs interrogés un pessimisme et un langage de lutte important, l'arrivée à la tête de l'Etat d'un gouvernement de gauche semble les rassurer quelque peu : « *On est tous bien conscients que le 1% Logement il a du plomb dans l'aile. L'avenir du 1%, c'est mal barré. La gauche en principe devrait pas aller plus loin.* »⁴⁴² indique un administrateur syndicaliste F.O. De plus, Cécile Duflot la nouvelle ministre du Logement semble pour l'instant prendre la défense du mouvement. Comme nous l'indiquons en introduction, Jean-Marc Ayrault a mis fin à un « *discret mais vigoureux bras de fer [qui] s'est mis en place entre les deux ministères* »⁴⁴³, en tranchant pour l'instant du côté du Ministère du logement face à l'évocation du Ministère du Budget de budgétiser entièrement les ressources d'Action Logement. Cécile Duflot apparaît, en effet attachée au principe de gestion paritaire d'Action Logement. Dans un discours à l'Assemblée Générale des Entreprises Sociales pour l'Habitat le 31 mai dernier elle a affirmé : « [...] *je souhaite vous faire part ici de mon attachement réel à une gestion paritaire des fonds d'Action Logement et ma volonté qu'une politique responsable soit menée avec des objectifs partagés et validés de manière partenariale.* »⁴⁴⁴. De plus, plusieurs individus interrogés ont soulevé que son lien direct via son passé en tant que directrice déléguée⁴⁴⁵ d'un collecteur les rassurait, puisqu'elle connaissait ainsi les enjeux et rouages du mécanisme d'Action Logement. Cependant, un délégué territorial de l'U.E.S.L. insiste ainsi sur le double langage que tient l'Etat dans la situation actuelle qui d'un côté oppose Cécile Duflot et Jean- Marc Ayrault qui souhaitent conserver la P.E.E.C. et Action Logement comme des partenaires et Jérôme Cahuzac ou encore la Cour des Comptes qui s'orientent vers la voie de la nationalisation : « [...] *moi je*

⁴⁴¹ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

⁴⁴² Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGC –FO.

⁴⁴³ MORICE, Louis. « Qui veut la peau du 1% Logement ? », Le Nouvel Observateur, Economie, 19 juillet 2012.

⁴⁴⁴ Discours de Cécile Duflot, Assemblée Générale des E.S.H., le 31 mai 2012 à Paris.

*pense que cette fiscalisation rampante va se continuer et s'accroître, toujours en gardant le double langage, parce qu'en France on est un peu Tartuffe on aime bien les trucs, les machins les courbettes pour vexer personne.*⁴⁴⁶. « Ne vexer personne », « faire des courbettes » ou plus simplement ne pas rentrer dans l'affrontement direct. On a vu qu'Action Logement était déjà dans une lutte contre l'Etat. Cette lutte qui se révèle dans les discours découle de l'idéologie que l'entité Action Logement s'est formée. Nous avons vu antérieurement qu'Action Logement bien que dirigé par une technocratie importante qui lutte pour sa propre conservation, est menée par les partenaires sociaux, et notamment par le M.E.D.E.F.. On vient enfin de voir que l'une des morts possibles d'Action Logement pourrait être le retrait des entreprises de la cotisation ce qui représenterait la sortie d'un acteur clé, puisque que l'ossature d'Action Logement a été créée par le Patronat, un retrait du Patronat signifierait la mort d'Action Logement, ce qui sous-tend que les deux idéologies sont liées. Ainsi, dans une ultime section, nous allons voir que le Patronat est encore intéressé par le thème du logement aujourd'hui, thème qu'il touche par Action Logement qui est selon le Conseil Economique et Social : « [...] *élément de la politique sociale de l'entreprise* [...] »⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ Cécile Duflot a été directrice déléguée de Résideo de 2001 à 2009. Résideo était un C.I.L. qui a été absorbé lors de la vague de fusion au sein du groupe Logéo.

⁴⁴⁶ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

⁴⁴⁷ « Le 1% Logement », Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998. p I-13.

Section II : Patronat et logement.

Dans la première partie de l'étude, nous avons évoqué le fait que les patrons s'étaient intéressés au logement de leurs salariés dans une optique notamment de reproduction de la force de travail. Or, cette optique n'a pas vraiment changé comme nous allons le voir. De plus l'intérêt du Patronat est aussi tourné vers le logement en tant que production. En effet, nous verrons dans un second point de ce paragraphe que l'industrie du bâtiment joue un rôle prédominant dans la défense du 1% Logement.

I) Intérêt patronal pour le logement.

A) Emploi, mobilité et logement des salariés.

Une récente étude du Credoc intitulée « Les problèmes de logement des salariés affectent 40% des entreprises » sortie en avril 2012, étudie l'impact du manque de logements sur l'activité économique par une étude des travaux réalisés, une enquête auprès de la population ainsi qu'une enquête auprès des dirigeants d'entreprises. L'Avant-propos de cette enquête comporte l'information suivante : « *le M.E.D.E.F. (Mouvement des entreprises de France) a demandé au CREDOC de conduire plusieurs investigations sur les problèmes de logement rencontrés par les salariés et leurs répercussions sur l'emploi, la mobilité professionnelle des salariés et la compétitivité des entreprises.* »⁴⁴⁸. Le fait que le M.E.D.E.F., principale organisation interprofessionnelle patronale française dont nous avons constaté qu'elle mène Action Logement, commande ce type de rapport est une évidence que l'intérêt patronal pour ce sujet demeure. Sans revenir sur l'ensemble des résultats de cette enquête, il semble important de soulever les points principaux que celle-ci met en avant. Tout d'abord, la hausse des prix de l'immobilier, particulièrement dans les régions dynamiques commence à retentir sur la bonne marche des entreprises. Il y a donc une préoccupation des patrons sur le logement de leur salariés actuellement, puisque le phénomène de hausse des prix observé depuis une quinzaine d'années pénalise leur activité. Le second point mis en avant dans le rapport du CREDOC et par les administrateurs patronaux et autres acteurs d'Action Logement rencontrés

⁴⁴⁸ Etude du CREDOC, Les problèmes de logement des salariés affectent 40% des entreprises, Avril 2012, p 5.

est celui de la mobilité. Un administrateur C.F.T.C. d'Amallia, travaillant dans le domaine bancaire indique ainsi « [...] *auparavant vous aviez des personnes qui prenaient un logement pour 5 ans alors que maintenant avec les C.D.D., tout ça, il faut des logements pour 6 mois, un an. [...] »*⁴⁴⁹. Il appuie ainsi sur la problématique de la mobilité et notamment celle des jeunes dont les premiers postes sont plus régulièrement courts et dont la mobilité professionnelle est nécessaire. Les jeunes sont d'ailleurs le sujet principal d'un Accord National Interprofessionnel relatif au logement sorti en avril 2011⁴⁵⁰. Plus globalement, la mobilité professionnelle nécessaire aujourd'hui est freinée par les problèmes de logement qui impactent donc l'activité et le développement économique. Or les patrons, particulièrement ceux qui siègent à Action Logement via ou non leur étiquette syndicale sont conscients de ce rapport entre logement et emploi. Un administrateur M.E.D.E.F., ex-président de C.I.L. indique ainsi que le logement a « [...] *une grande importance pour aider au développement donc au logement des salariés des entreprises et donc au développement économique et donc on pense que ça a une grande importance.* »⁴⁵¹. Lorsqu'il dit « on » il évoque le groupe auquel il appartient, celui du Patronat. Il y a donc bien évidemment une importance de la question du logement pour le Patronat. De plus, un autre administrateur d'Amallia étiqueté M.E.D.E.F., dirigeant d'une entreprise locale de TP appartenant à un grand groupe national indique lui aussi : « *La question du logement c'est vachement, ...c'est essentiel et c'est un gros frein à la mobilité quoi.* »⁴⁵² Il confirme ainsi, par son expérience personnelle et professionnelle en tant que patron que le logement est primordial pour la mobilité.

Cette question de l'importance du logement pour le Patronat semble toujours faire consensus. Comme le soulève un représentant C.F.D.T., la cotisation de la P.E.E.C. et le système du 1% Logement en général n'est pas remis en cause par les entreprises. « [...] *D'abord cette cotisation c'est bien une des cotisations qui n'a pas été remise en cause par le milieu patronal.* »⁴⁵³. L'abaissement de cette charge pour les entreprises n'a été que de 0,05% de la P.E.E.C.. Pourtant, le débat entre partisans et opposants à la P.E.E.C. revient parfois sur le devant de la scène. Les petites entreprises notamment souffrent de cette charge

⁴⁴⁹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – C.F.T.C..

⁴⁵⁰ Accord National Interprofessionnel du 29 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement afin de favoriser leur accès à l'emploi.

⁴⁵¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

⁴⁵² Entretien avec un administrateur AMALLIA – M.E.D.E.F.

⁴⁵³ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

supplémentaire. Jean-René. Fontaine Levain⁴⁵⁴ pose le doigt sur le fait que pour les petites et moyennes entreprises le 1% Logement s'apparente plus à une taxe dans la mesure où leur masse salariale totale est plus petite (du fait qu'elles emploient moins de salariés) et ainsi leur cotisation est faible. Elles mettent donc longtemps à atteindre le niveau d'une réservation. Le 1% est donc pour ces entreprises une taxe qui ne leur donne pas forcément de retours. C'est aussi ce que Christine Trébouet met en avant « *les petites entreprises sont soumises à la cotisation, dont les fonds sont inférieurs au montant des droits, ne peuvent profiter des avantages offerts par les C.I.L., tout en participant au financement de la construction. Elles considèrent le 1% et s'en acquittent comme d'un impôt pur et simple.* »⁴⁵⁵. C'est ainsi que la loi Molle a refixé la limite de 20 salariés minimum pour l'obligation de la cotisation en 2009 et que les produits à « droits ouverts » se sont multipliés à destination des salariés de toutes les entreprises.

Mais il apparaît que la question du logement et la contribution de la P.E.E.C. fait globalement consensus au sein du Patronat ce qu'un administrateur de la C.F.T.C. explique de la manière suivante « [...] *y'a pas de divergences parce que le but c'est d'offrir aux salariés des entreprises des logements proches de l'activité.* »⁴⁵⁶.

Ainsi le fait que le 1% Logement s'inscrive entièrement dans une politique de l'emploi a été réaffirmé par Laurence Parisot la présidente du M.E.D.E.F. lors du Congrès de Refondation d'Action Logement « *Le 1 % Logement doit s'inscrire dans une mission essentielle qui est l'emploi. Aujourd'hui, si en tant que Présidente du M.E.D.E.F. je devais redéfinir la mission d'Action Logement, je dirais que c'est faire en sorte que ce que nous offrons en matière de logement aide à accéder au marché du travail, c'est à dire permette aussi de lutter contre le chômage.* »⁴⁵⁷. L'importance du problème du logement au sein du M.E.D.E.F. a été selon un ex-vice-président de l'U.E.S.L. remis en avant par l'arrivée de Jérôme Bédier à la tête de la Commission Logement du M.E.D.E.F. ainsi qu'à la tête de l'U.E.S.L.. L'ex-vice-président témoigne ainsi « [...] *la première fois qu'un responsable du M.E.D.E.F. parvient à faire passer le message dans sa confédération que le logement peut être un facteur de soutien à l'emploi. Le M.E.D.E.F. est en train de prendre conscience de la raison d'être de la*

⁴⁵⁴ Jean-René FONTAINE LEVAIN, *op. cit.*, p54.

⁴⁵⁵ Christine TREBOUET, *op. cit.* p 183.

⁴⁵⁶ Entretien avec un administrateur AMALLIA - C.F.T.C.

⁴⁵⁷ Laurence Parisot in Echange entre Gaby Bonnand et Laurence Parisot à la Convention refondatrice d'Action Logement, le 30 mars 2010 à Roubaix.

participation des employeurs à l'effort de construction (P.E.E.C.). »⁴⁵⁸. Il y a donc un retour de l'importance du logement dans la pensée patronale qui n'avait pas tenu cette place depuis la fin des Trente-Glorieuses et la « détente » du marché immobilier.

Action Logement doit donc tenir un véritable rôle en ce qu'il constitue le lien entre le Patronat et le logement des salariés. Un délégué territorial du M.E.D.E.F. s'exprime ainsi à propos du 1% Logement « *C'est une contribution des entreprises pour faciliter l'accès au logement de leurs collaborateurs. Un des aspects de la gestion des ressources humaines et de la mobilité qui est nécessaire au fonctionnement des entreprises c'est la fluidité des compétences et le logement participe à ces objectifs, c'est à dire favoriser l'accès au logement c'est un moyen de fidéliser les collaborateurs et d'attirer les compétences sur un territoire, puisque c'est quand même un point cardinal le logement, et si vous voulez attirer les compétences à vous et que les cadres ou même la difficulté de loger les collaborateurs en général sur le territoire c'est handicapant pour les entreprises. Donc dans l'esprit de notre organisation ça fait partie d'une stratégie de gestion des ressources humaines. »⁴⁵⁹. Le logement constitue donc, comme il le faisait au XIXe siècle, une stratégie de gestion de la main d'œuvre. C'est aussi dans cette optique que les acteurs d'Action insistent sur l'orientation des fonds à destination des publics salariés et non de toute la population. Un délégué territorial d'Action Logement pense ainsi que « [...] coté Patronat si on verse le 1% c'est bien pour avoir des logements en accord avec l'activité économique c'est pas pour qu'on leur dise on loge des gens comme ça... [...] »⁴⁶⁰. L'utilisation des fonds d'Action Logement dans des politiques à destination de l'intérêt général est ainsi un contre-emploi de la cotisation. Les différentes missions qu'Action Logement exerce en dehors de la construction ou de l'aide directe au logement sont aussi pour cet ex-administrateur C.G.P.M.E., patron d'une entreprise de bâtiment, une source de réserve plus importante : « *Le principal problème c'est le logement c'est évident. Donc moi j'ai trouvé très bien que le 1% logement s'oriente dans ce sens là. Sur le conseil en financement euh moi j'étais un peu plus réservé parce que chacun son métier. »⁴⁶¹.**

Enfin, alors qu'une ex-directrice territoriale de C.I.L. considère que le logement est la base de la société, un administrateur d'Amallia issu du "collège entreprises" et patron d'une entreprise industrielle de chaussures résume la situation et ajoute un point important « [...] on défend

⁴⁵⁸ Manuel DOMERGUE, *op. cit.*

⁴⁵⁹ Entretien avec un délégué territorial du M.E.D.E.F.

⁴⁶⁰ Entretien avec un délégué territorial – U.E.S.L./Action Logement

l'intérêt des salariés, de la population active et notre rôle c'est de défendre et faciliter le logement de tous les actifs qui dépendent de nous. Pour la bonne raison que si vous êtes bien logé, vous êtes bien chez vous, vous êtes bien dans votre tête et vous êtes bien au travail. C'est pour l'efficacité du travail. »⁴⁶². Un bon logement contribue ainsi, selon cet administrateur, à être dans une situation de bien bénéfique pour le travail et pour son efficacité. On retrouve donc ici un second intérêt qu'avaient les patrons du XIXe siècle même s'il n'est plus question d'éviter les épidémies de cholera mais bien de permettre aux salariés d'avoir un logement adapter à ses besoins et à celui de son emploi. « [...] *je crois qu'il y a un attachement des entreprises au 1% et concrètement le 1% ça aide les collaborateurs [...]* »⁴⁶³ Ainsi, comme le notait Christine Trébouet « *L'étude des C.I.L. à travers la P.E.E.C. mise en place pour résoudre au départ la question du logement des salariés montre à quel point le Patronat a été directement intéressé par cette question [...]* »⁴⁶⁴ comme nous venons de le voir. Cependant, un autre intérêt anime le Patronat vis-à-vis du logement qui devient alors un bien économique.

B) « L'alliance du fer à béton »⁴⁶⁵

Comme préalable à ce paragraphe, nous devons rappeler que le logement est un bien économique. Comme tout bien économique il est issu du travail et représente donc une production. Ainsi, c'est en considérant que le logement est une production que l'on peut comprendre que les producteurs aient un attachement particulier au maintien de celle-ci. Or les entreprises productrices de logement sont particulièrement celles du bâtiment.

Il y a donc un intérêt pour les entreprises issues du domaine de la construction mais aussi de la gestion des logements à ce que les investissements en matière de logement se maintiennent. Il s'agit là de leur domaine d'activité. Dans une partie précédente était abordée la question du rôle du secteur du bâtiment lors de l'instauration de la P.E.E.C. en 1953. A cette époque, la relance de l'économie devait passer en partie par celle du bâtiment. L'adage « *quand le bâtiment va, tout va* » que plusieurs personnes interrogées ont mis en avant laisse à penser que l'intérêt des entrepreneurs du bâtiment dans le maintien d'Action Logement est plus fort que

⁴⁶¹ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

⁴⁶² Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

⁴⁶³ Entretien avec un délégué territorial du M.E.D.E.F.

⁴⁶⁴ Christine TREBOUET, *op. cit.* p 182.

⁴⁶⁵ « *entre l'UIMM et la FNB c'est l'alliance du fer à béton* » ce titre de sous partie nous a été soufflé par un ancien vice-président de l'U.E.S.L.

celui des autres domaines d'activités Jules Mathieu Meunier met en avant cette situation « *Un rapport de force interne s'amorce au cours des années 1980 entre les partisans de la suppression de la P.E.E.C. (au nom de la réduction des charges qui pèsent sur les entreprises) et les défenseurs du système issus notamment de la Fédération du Bâtiment, naturellement sensible au maintien d'une ressources affectée à la construction. L'existence de ce rapport de force explique en grande partie d'ambivalence qui caractérise depuis lors, le positionnement affiché du C.N.P.F. puis le M.E.D.E.F. sur la question du 1% logement.* »⁴⁶⁶. Le M.E.D.E.F., organisation patronale interprofessionnelle principale en France, est le rassemblement de différentes fédérations correspondantes à des secteurs d'activité. L'U.I.M.M. et la FNB⁴⁶⁷ ont longtemps dominé l'organisation du fait de la structure de l'économie française. Cependant depuis la fin des années 1970 la structure du salariat a changé notamment avec la prédominance qu'ont pris les secteurs du commerce et des services. Un ex-vice président de l'U.E.S.L. ayant siégé au côté de plusieurs présidents issus du M.E.D.E.F. affirme ainsi « [...] *faut pas croire qu'il y a une amitié profonde entre les diverses fédérations.* »⁴⁶⁸. L'organisation patronale, donc nous avons évoqué qu'elle était leader au sein d'Action Logement accuse donc des tensions en interne autour de la question de la P.E.E.C..

L'un des interrogés nous a ainsi évoqué « l'alliance du fer à béton » en parlant de l'entente de plusieurs fédérations patronales au sein du 1% Logement. L'alliance du fer (l'UIMM) et du béton (la F.F.B.) a donc dominé le 1% Logement : « *Pendant un moment le 1%, côté patronal, c'était la chasse gardée de la F.N.B. Ils s'appuyaient sur deux – trois fédérations amies [...]* »⁴⁶⁹. L'alliance au sein du M.E.D.E.F. des fédérations traditionnelles ralliées par le domaine bancaire « [...] *donc le milieu bancaire était intéressé et commission exécutive du M.E.D.E.F., c'était pas un adversaire.* »⁴⁷⁰. Action Logement est donc une entité sous la prédominance certes du M.E.D.E.F., mais particulièrement de la F.F.B. « *Les alliances internes, y'avait... mais bon celui qui régnait en maitre c'était la F.N.B..* »⁴⁷¹ Il ajoute « *y'en avait d'autres qui disaient « non non faut faire du volume », après vous avez l'Etat dans*

⁴⁶⁶ Manuel DOMERGUE, *op.cit.*

⁴⁶⁷ Aujourd'hui devenue la Fédération Française Bâtiment.

⁴⁶⁸ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

⁴⁶⁹ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

⁴⁷⁰ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

⁴⁷¹ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

l'Etat. »⁴⁷². L'Etat dans l'Etat, c'est-à-dire un lobby puissant au sein non seulement du Patronat mais aussi des décisions en matière de construction et d'orientation des fonds. Effectivement, si l'on regarde les derniers présidents du Conseil d'Administration puis du conseil de surveillance de l'U.E.S.L. la prédominance des fédérations liées au bâtiment est incontestable : Louis-Charles Bary (Industrie), Louis Gaston Pelloux (immobilier), Jean-Claude Jolain (immobilier), Daniel Dewarin (U.I.M.M.), Jérôme Bédier (Fédération Commerce et de la Distribution) et Jean-Pierre Guillon (B.T.P.). On voit donc que sur les six derniers présidents de l'U.E.S.L., cinq appartenaient aux fédérations et secteurs proches du milieu du bâtiment. Le seul « intrus » Jérôme Bédier, ayant remplacé Daniel Dewarin en 2008 à la présidence de l'U.E.S.L. suite à l'affaire de l'U.I.M.M. était issu de la Fédération du Commerce et de la Distribution. Proche de Laurence Parisot il était appréhendé plutôt à la manière d'un opposant à la P.E.E.C.. Les entreprises et fédérations du Commerce et de la Distribution, comme celles des services représentées par Laurence Parisot sont celles qui s'opposant le plus aux charges sur les entreprises sont plutôt contre le principe de la P.E.E.C. C'est elles que vise un représentant de la Fédération du Bâtiment abordant la possible disparition du 1% Logement « *D'aucuns pourraient voir dans ce risque [de disparition du 1%] un moyen de réaliser des économies et de diminuer les charges.* »⁴⁷³. Lors du Colloque Logement et Economie Sociale le compte rendu indiquait « [...] *Jérôme Bédier, président de la Fédération du Commerce et de la distribution, qui, de l'extérieur, pourrait être vu comme un ultra libéral, peu attaché au paritarisme et au logement.* »⁴⁷⁴ « [...] *cet extraordinaire outil au service de la solidarité interprofessionnelle qu'est Action Logement [...]* »⁴⁷⁵. Un représentant national, ancien vice-président de l'U.E.S.L. lorsque Jérôme Bédier était président a ainsi révélé qu'à sa grande surprise ce représentant de courants patronaux censé être quelque part opposé à la P.E.E.C. avait été réformateur du mouvement « *Par contre Bédier, lui s'est intéressé à la question et on a pu commencer à débattre sur de vrais sujets, et cette question qui ressemble un vrai sujet de concours avec au fond à quoi doit servir le 1% aujourd'hui ? Donc avec Bédier on a commencé à analyser ces aspects là. Comment on va commencer à sécuriser l'accès au logement pour tout ce qui est la texture du logement et de l'emploi qui est très différent de celui d'y à trente ans. On demande de plus en plus de*

⁴⁷² Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

⁴⁷³ Bruno Lucas in « Les réactions des professionnels », Constuctif.fr, Sommet de l'Immobilier et de la Construction, N° Hors Série, Mars 2012.

⁴⁷⁴ Manuel DOMERGUE, *op. cit.*

*flexibilité aux salariés et d'un autre côté on demande de plus en plus de contraintes à celui qui va demander un logement. Comment on joue le dessus, à quoi ça sert. »*⁴⁷⁶ C'est ainsi Jérôme Bédier qui s'est avéré être à l'origine de la Refondation d'Action Logement ce qui montre, une nouvelle fois, que le milieu patronal est globalement attaché à cette contribution y compris en dehors des fédérations intéressées par le logement comme production.

Au niveau local, parmi les dix représentants patronaux au sein du conseil d'administration d'Amallia, sept d'entre eux sont issus des milieux proches du bâtiment. Il y a donc une prédominance parmi les représentants patronaux des représentants du secteur du bâtiment et des fédérations qui lui sont alliées.

Les témoignages des acteurs va aussi dans le sens d'une prédominance claire : au niveau national au sein de l'U.E.S.L. comme témoigne un ancien vice-président « [...] *à l'époque, au niveau central, le 1% était entre les mains d'Etienne Guéna, le Monsieur logement du M.E.D.E.F., et de la fédération française du bâtiment (FFB).* »⁴⁷⁷ Mais aussi au niveau local où un délégué territorial de l'U.E.S.L. indique qu'au sein des conseils d'administration des collecteurs avant les fusions ayant donné Amallia « *Y'avait les entreprises du bâtiment, beaucoup de gens relativement sympas.* »⁴⁷⁸.

La Fédération Nationale du Bâtiment qui est donc prédominante et influente au sein d'Action Logement défend Action Logement. Lors du Sommet de l'Immobilier et de la Construction en mars dernier c'est-à-dire la rencontre annuelle de la Fédération du Bâtiment, Bruno Lucas, président de la Foncière Logement qui est l'organe constructeur au sein d'Action Logement⁴⁷⁹ ayant exercé notamment des fonctions au sein de la F.F.B. indiquait « *Nous avons un outil, à nous de le défendre. La F.F.B. a des propositions dans ce sens pour qu'il revienne au service des salariés et des entreprises.* »⁴⁸⁰. L'outil en question est la P.E.E.C.. L'utilisation de la P.E.E.C. avec l'image d'un outil montre bien que celle-ci est un instrument de la volonté patronale et ici, plus précisément de la F.F.B. Le milieu de la construction apparaît comme lié aux choix d'Action Logement, Bruno Lucas indiquant aussi que « *La F.F.B. a mis en place une doctrine, fixer les orientations pour une meilleure relation avec l'ensemble des*

⁴⁷⁵ Compte rendu du colloque Logement et Economie Sociale franchir une nouvelle étape, 17 novembre 2011.

⁴⁷⁶ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

⁴⁷⁷ Manuel DOMERGUE, *op.cit.*

⁴⁷⁸ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGC –FO.

⁴⁷⁹ Voir organigramme de l'institution

⁴⁸⁰ Bruno Lucas in *op. cit.*

utilisateurs [...] »⁴⁸¹. Cette doctrine ou plutôt cet intérêt en direction de la construction qui est son activité peut se retrouver dans le Livre Blanc d'Action Logement : « Cette voie conventionnelle a permis un maintien du lien entre la contribution des employeurs et sa destination, en l'occurrence la construction. »⁴⁸². Il y avait donc dans le conventionnement la possibilité de négocier l'orientation des fonds, et donc de les orienter vers la construction. Avec la nouvelle orientation des fonds par décret, et le financement de l'A.N.A.H., le milieu du bâtiment semble en désaccord. Les subventions de l'A.N.A.H., contrairement à celles de l'A.N.R.U. dont le financement avait été voulu et négocié par le 1% Logement⁴⁸³ dirigée vers des opérations de grandes ampleurs⁴⁸⁴, sont dirigées majoritairement vers les particuliers. Les marchés pour le milieu du bâtiment sont donc beaucoup moins importants en termes de volume. Bruno Lucas indique ainsi « *En finançant l'A.N.A.H., on peut dire que le bâtiment s'y retrouve un petit peu, mais enfin, est-ce à nous de financer nos clients ?* »⁴⁸⁵. L'influence du milieu du bâtiment est donc bien décelable derrière les choix et les opérations qu'opérait Action Logement lorsque l'entité bénéficiait du choix de l'orientation de ses emplois. Il est de plus possible de retrouver chez les acteurs les traces montrant que le milieu de la construction n'est pas éloigné de la politique d'Action Logement et qu'il joue un rôle dans ses orientations : « [...] *On est plus sur une vraie politique que de dire par exemple, « là c'est un peu des années de crise donc il faut faire des logements pour alimenter la machine », le BTP et TP c'est la même fédération mais c'est quand même distinct.* »⁴⁸⁶ témoigne un administrateur d'Amallia du M.E.D.E.F. patron d'une entreprise de Travaux Publics cependant il ajoute « [...] *au sein du M.E.D.E.F. vous avez le BTP, et même le TP et le bâtiment et puis après le reste. C'est vrai qu'on a pas forcément les mêmes orientations nous dans le sens ou indirectement TP on est pas intéressés par les constructions... on a un regard plutôt neutre parce qu'on n'est pas acteur dans le monde du bâtiment, de la construction de bâtiment.* »⁴⁸⁷.

⁴⁸¹ Bruno Lucas in *op. cit.*

⁴⁸² Du 1% à Action Logement, le Livre blanc du 1%, mars 2010. p 21.

⁴⁸³ « *D'abord c'est nous qui sommes allés voir Borloo et c'est pas Borloo qui est venu nous voir en 2002. [...] on a été voir Borloo qui était à l'époque ministre délégué à la ville. En on a été lui dire Monsieur le Ministre est ce que ça vous intéresse si nous mettons 6 milliards d'euros en subvention, étalé sur 5 ans pour travailler sur la Rénovation Urbaine.* » raconte un ancien vice-président de l'U.E.S.L. présent lors du lancement de l'A.N.R.U..

⁴⁸⁴ Sur l'intérêt patronal de financer l'A.N.R.U. « *c'est la gouvernance et puis les travaux derrière.* » relate un représentant national de la C.F.D.T./ ex-vice président de l'U.E.S.L..

⁴⁸⁵ Bruno Lucas in *op. cit.*

⁴⁸⁶ Entretien avec un administrateur AMALLIA - M.E.D.E.F..

⁴⁸⁷ Entretien avec un administrateur AMALLIA - M.E.D.E.F.

Si indirectement le TP n'est pas intéressé, le Bâtiment lui semble l'être dans le discours de cet administrateur.

« *On sait faire, donc laissez nous faire !* »⁴⁸⁸

Le rôle du lobby du bâtiment contre l'intervention et la possible récupération d'Action Logement par l'Etat est ainsi important. D'autant que lors de la négociation de la convention de l'A.N.R.U., le Patronat et donc particulièrement la FFB a obtenu en contrepartie la gouvernance des E.S.H.. En effet comme l'explique très bien un représentant national de la C.F.D.T. :

*« La deuxième chose un peu plus triviale, si on met cet argent ce qu'on veut c'est la gouvernance des sociétés dont on a la majorité. C'est-à-dire qu'on venait pas demander des choses en plus. Peut être que vous savez pas mais jusqu'à ce moment la vous pouviez détenir 99% d'une SA H.L.M., y'avait ce qu'on appelait la règle des 10 voix qui faisait que vous n'étiez pas patrons. Et que finalement qui pilotait ces sociétés H.L.M., c'était pas les élus, c'était pas des mandats... non non c'était uniquement des responsables de la technostructure... selon une expression de l'époque utilisée par un haut fonctionnaire, il disait c'est le club des 300 000 euros. Ils étaient une dizaine de grands patrons à percevoir 300 000 euros de salaires par an et c'était eux qui faisaient la politique de la moitié du mouvement H.L.M., mais sans aucun mandat à part le petit club. Donc nous ce qu'on a dit c'est pas que pour le 1%, mais on souhaite que puisqu'on met de l'argent là dedans, puisqu'on est actionnaires et ça a été le cas et donc ça a été la loi Borloo de 2003, et dans cette loi Borloo vous trouvez donc cette partie concernant la gouvernance des E.S.H.. »*⁴⁸⁹.

Avec la loi Borloo la gouvernance des E.S.H. est devenue fonction des actionnaires ainsi le 1% Logement lorsqu'il était actionnaire majoritaire a pu récupérer la gouvernance des E.S.H. via les administrateurs du 1% Logement dans les conseils d'administration des E.S.H. Le pouvoir de décision dans les E.S.H. où Action Logement est actionnaire majoritaire est donc celui des administrateurs d'Action Logement, qui représentent alors Action Logement et non

⁴⁸⁸ Bruno Lucas in *op. cit.*

⁴⁸⁹ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

pas le courant sous lequel ils sont étiquetés. Ainsi au sein des conseils d'administration des E.S.H., un administrateur étiqueté Action Logement portera la voix d'Action Logement qu'il soit syndicaliste de la C.G.T. ou du M.E.D.E.F. Or comme on a vu que le pouvoir au sein d'Action Logement était une prédominance patronale et plus précisément de la FFB, alors via la participation d'Action Logement dans les E.S.H., le secteur du bâtiment a un pouvoir quasi direct sur les commandes de construction de logements sociaux. L'intérêt du secteur du bâtiment au maintien d'Action Logement est donc flagrant car il permet d'assurer voire d'orienter la construction de logement donc l'activité. Cette théorie rejoint ainsi celle de Frédérique Chapié qui inscrit dans son ouvrage « *Certains sont entrepreneurs en bâtiment. Sans complexe ils se font attribuer des marchés par leur C.I.L.. Les conflits d'intérêt sont légion.* »⁴⁹⁰.

⁴⁹⁰ Frédéric CHARPIER, *op. cit.* p 110.

II) Le paternalisme patronal.

L'intérêt patronal pour le logement décrit plus haut ainsi que plusieurs points soulevés au cours de notre travail nous amènent à cette dernière analyse du discours des acteurs d'Action Logement interrogés. Il semble que l'attachement du Patronat à Action Logement, raison pour laquelle cette institution continue d'exister soit une forme de paternalisme patronal ayant subsisté.

A) Action Logement symbole de l'anti paternalisme...

Le principe du 1% Logement était pourtant à l'opposé de cette logique de paternalisme. Tout d'abord, nous avons déjà évoqué que la création des C.I.L. permettait de rompre le lien direct entre le patron et les salariés et permettait ainsi de couper le lien paternaliste qui était reproché aux patrons. L'intérêt patronal pour le logement est néanmoins resté réel à travers les C.I.L. et a permis aux patrons d'adosser leur contribution à la politique et aux financements de l'Etat. Jules-Mathieu Meunier résume bien cette situation :

« cette prise de distance avec le paternalisme d'entreprise représente concrètement un moyen pour le Patronat de montrer à l'Etat « patte blanche » et de s'ouvrir un accès aux aides publiques à la construction, de façon à réduire le coût de l'intervention engagée par les entreprises pour loger leurs salariés. »⁴⁹¹

Ensuite pour les patrons la préoccupation d'avoir une main-d'œuvre disponible à proximité est restée omniprésente. Ceci est un point commun avec les patrons paternalistes, bien que l'on ne puisse pas uniquement considérer qu'un entrepreneur cherchant à fixer sa main-d'œuvre soit paternaliste. Nous dirons ainsi seulement que le Patronat reste pour des raisons économiques clairement attaché au logement de ses salariés. Un administrateur M.E.D.E.F. d'Amallia témoigne ainsi : *« Je pense que c'est légitime que ça fasse partie du rôle des entrepreneurs qu'on s'occupe du logement des salariés. Ça a évolué et on est plus dans les*

histoires de Schneider et compagnie mais ça reste important. »⁴⁹². On note ici la référence à l'image du patron paternaliste français, Schneider, dont cet administrateur, patron d'une entreprise de TP souhaite se démarquer. Il y a donc ici concrètement le déni d'une filiation avec ces patrons paternalistes. Mais l'administrateur reconnaît aussi qu'il est légitime et du rôle des patrons de s'occuper du logement de leurs salariés, ce qui explique, selon lui, l'attachement à Action Logement. De la même façon, un ex-administrateur CGPME d'Amallia, patron d'une entreprise de BTP indique « [...] *c'est vieille école le patron qui veut loger tous ses salariés.* »⁴⁹³. Néanmoins ce même patron a évoqué la récente construction en direct par des entreprises de région parisienne de logements pour leurs salariés.

*« Je vois des entreprises aujourd'hui qui font construire des logements pour leurs salariés. J'ai entendu ça à la télévision l'autre jour. Je me suis dit mais et le 1... et le 1% logement là dedans. »*⁴⁹⁴

Le 1% Logement, c'est-à-dire Action Logement est, selon cet administrateur l'outil qui permet aux entrepreneurs de ne pas faire directement construire pour leurs salariés. C'est l'outil afin de ne pas avoir de lien direct. Comme témoigne un représentant C.F.D.T. « *les grandes entreprises ont développés des outils internes : La Poste la SNCF, France Télécom ont des logements et des sociétés H.L.M.. Ils ont tous des grosses sociétés, la SNCF c'est énorme, la R.A.T.P., toutes les grandes entreprises [...]* »⁴⁹⁵. Il y a une persistance des entrepreneurs logeant directement leurs salariés. L'enquête CREDOC que nous citons précédemment a mesuré à 6% les entreprises mettant à disposition des logements dont elles seraient propriétaires.⁴⁹⁶ Il y a donc toujours une part d'entreprises privées logeant leurs salariés directement. Néanmoins pour l'essentiel les patrons n'ont plus recours au logement direct de leurs salariés depuis plus d'un demi siècle, les entreprises privées ayant dû céder leur patrimoine en gestion directe via un arrêté de 1976 les obligeant, d'ailleurs, à céder leur patrimoine aux C.I.L.⁴⁹⁷.

⁴⁹¹ Manuel DOMERGUE, *op. cit.*

⁴⁹² Entretien avec un administrateur AMALLIA- M.E.D.E.F..

⁴⁹³ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGPME.

⁴⁹⁴ Entretien avec un administrateur AMALLIA- C.G.P.M.E.

⁴⁹⁵ Entretien avec un représentant national C.F.D.T./ex- vice-président de l'U.E.S.L.

⁴⁹⁶ CREDOC, *op. cit.* p 42.

⁴⁹⁷ Cet arrêté est cité dans le livre de Christine Trébouet. Malgré des recherches de notre part aucune information supplémentaire n'a été trouvée. Un contact avec Mme Trébouet elle-même n'a pas non plus éclairé de piste concernant cet arrêté.

Enfin, pour un membre du Directoire d'Action Logement « *Le 1% c'est une façon de sortir du paternalisme, on peut le retrouver aux marges, mais on sort du cadre du contrat de travail pour être sur un statut de salarié.* »⁴⁹⁸. Les C.I.L. et donc Action Logement représentent donc pour le Patronat le signe de l'anti-paternalisme brisant le lien emploi-logement du contrat de travail. Mais comme le laisse pressentir ce membre du Directoire lorsqu'il parle des « marges » et comme l'indique néanmoins Christine Trébouet:

*« L'absence de liaison directe entre le contrat de travail et l'attribution d'un logement ne signifie pas qu'il y ait une absence totale de lien entre le travail dans l'entreprise et le logement. Le CIL représente par le moyen du versement du 1%, une prise de contrôle de la construction de logement par les entreprises. Ainsi les logements construits par les sociétés sous l'égide du CIL sont réservés dans leur majeure partie aux salariés des entreprises cotisantes. Le CIL cherche à satisfaire d'abord l'intérêt des entreprises en ce qui concerne la localisation et le type de programmes. De plus l'un des critères d'attribution des logements est la stabilité dans l'entreprise employeuse.... Enfin certains désirs particulièrement urgents formulés par les entreprises sont en général satisfaits, c'est souvent le cas pour le logement des cadres ou des techniciens arrivant de l'extérieur. »*⁴⁹⁹

José Henrard apparaît du même avis que Christine Trébouet : « *Il est donc abusif de dire qu'il n'y a plus de lien entre logement et travail : le C.I.L. est le service logement des entreprises.* »⁵⁰⁰. Action Logement reste sous contrôle du Patronat et n'est ainsi qu'une sorte d'écran entre ce dernier et les salariés. Tout ce passe comme si la relation patron/salarié de type paternaliste s'était réincarnée en relation Action Logement/ salarié.

*« Le paternalisme d'entreprise est toujours présent, il a juste changé de figure. »*⁵⁰¹

Le déplacement du sentiment paternalisme sur Action Logement serait en partie du au fait que dans les structures des grandes entreprises modernes, la mise en évidence d'une figure patronale unique est souvent complexe. L'actionnariat et l'organisation divisée des entreprises

⁴⁹⁸ Entretien avec un membre du Directoire de l'U.E.S.L. -Action Logement.

⁴⁹⁹ José HENRARD, *op. cit.* p 51.

⁵⁰⁰ *Ibid.*

a rompu avec l'image du chef d'entreprise unique et identifiable dans beaucoup de sociétés. Il faut néanmoins relativiser cette idée car le tissu entrepreneurial reste énormément appuyé sur des Petites et Moyennes Entreprises où l'image du patron est plus facile à identifier.

Il est ainsi possible de trouver les preuves au fait qu'Action Logement soit devenu un écran au paternalisme patronal. Tout au long de notre étude nous avons mis en évidence plusieurs points concernant Action Logement qui peuvent être interprétés à la manière d'un discours paternaliste.

Tout d'abord, Action Logement est en lutte contre l'Etat. Cette lutte n'est plus dirigée vers la non intervention de l'Etat dans le domaine du logement mais vers le rétablissement de relations partenariales au lieu des relations d'intrusion étatique dans la gestion des fonds d'Action Logement. Ce premier point est commun avec celui d'une politique paternaliste patronale notamment sur le fait que nous avons mis en évidence à propos du combat idéologique qui se poserait en arrière plan. Ce n'est plus le Patronat mais Action Logement qui cherche en luttant à conserver une identité dont découle son idéologie et son pouvoir sur le logement des salariés.

Ensuite, il a été démontré qu'au sein de l'organisation, les salariés via leurs représentants syndicaux avaient perdu la parole ou du moins leur véritable pouvoir de revendication. Jean Lambert met en avant l'absorption au sein des C.I.L. de la parole ouvrière. Il décrit cela comme une stratégie patronale d'élimination de la revendication ouvrière au sein des instances paritaires. Ce point de vue est d'ailleurs partagé par José Henrard : « *Bien que la politique paternaliste du CIL ait fait place à une gestion paritaire, les travaux montrent les limites très étroites du pouvoir des travailleurs dans le contrôle des C.I.L.* »⁵⁰². L'absorption de la parole ouvrière afin d'éliminer la revendication contre l'institution et le Patronat est un signe de paternalisme. Jean Pierre Frey écrivait ainsi :

« *Sa nature essentielle nous paraît résider dans une communauté de destin entre le Patronat et sa main- d'œuvre, sous la forme d'un consensus* »⁵⁰³.

⁵⁰¹ Christine TREBOUET, *op. cit.* p 202.

⁵⁰² José HENRARD, *op. cit.*, p 50.

⁵⁰³ Jean Pierre FREY, *Société et urbanistique patronale, op. cit.* p70.

La nature essentielle du paternalisme résiderait selon Jean Pierre Frey dans une communauté de destin entre patron et salariés sous forme d'un consensus. Il a été montré antérieurement qu'au sein d'Action Logement règne un consensus autour des prises de décision ainsi qu'autour de l'avenir de l'organisation défendue publiquement par les syndicats patronaux et de salariés. On peut donc là aussi voir un signe amenant à penser qu'Action Logement est l'écran du paternalisme patronal.

On peut donc considérer que la pensée paternaliste patronale est présente aujourd'hui au sein d'Action Logement dont nous avons vu que l'organisation était dominée par le Patronat. Au sein des discours des administrateurs patronaux locaux, nous avons pu relever des signes encore plus flagrants de ce déplacement de l'idéologie paternaliste au sein d'Action Logement.

B) L'expression moderne du paternalisme patronal.

Jean Lambert indique dans son ouvrage sur le Patronat que dans la relation paternaliste :

« L'ouvrier y est placé dans une position d'assisté »⁵⁰⁴.

Ensuite, il semblerait que par les produits qu'ils développent et proposent aujourd'hui, les C.I.L. soient de plus en plus enclins à l'immixtion dans la vie des salariés qui choisissent d'y avoir recours. En parlant de la stratégie de développement de notre collecteur local d'étude, Amallia, un administrateur du « collège entreprises », patron d'une entreprise familiale explique ainsi :

« Pour résumer on va faciliter l'aide pour trouver un logement, pour la caution, le dépôt de garantie,... donc la recherche d'un logement, à l'accession à la propriété que ce soit en villa ou en appartement : monter un dossier pour l'acquéreur dans les meilleures conditions possibles,... lui monter son dossier...dans les meilleurs conditions possibles. C'est-à-dire que le concours bancaire qui est obligatoire, on peut pas non plus... mais par contre les acquéreurs ont un apport personnel, la part d'Amallia et après ils ont un emprunt bancaire à faire. Cet emprunt est négocié par

⁵⁰⁴ Jean LAMBERT, *op. cit.* p 129.

Amallia. On monte le dossier, et le salarié aura la certitude qu'il sera épaulé. Ce dossier il a une garantie de continuité. Il est pris de A à Z, et il est sécurisé de A à Z. »⁵⁰⁵

Ce discours apparaît clairement ancré dans une optique de prise en charge du salarié. Le salarié est pris en charge de « A à Z », comme il l'était par le patron paternaliste. Or selon Jean-Pierre Frey le paternalisme se caractérisait par une « [...] *immixtion des industriels dans la vie quotidienne de leur main d'œuvre* [...] »⁵⁰⁶. Le salarié de l'entreprise cotisante à un C.I.L. apparaît assisté dans ses démarches et dans ses relations avec les autres institutions comme la banque par exemple. Un autre administrateur issu d'un syndicat patronal et ancien patron d'une entreprise de BTP indique lui aussi à propos des services du C.I.L. : il s'agissait « [...] *avoir un interlocuteur qui les aidait à trouver un logement, qui les aidait à trouver une crèche pour les enfants, une école [...] ... un club de tennis si madame joue au tennis l'après-midi, enfin vous voyez... s'occuper de toutes les formalités liées au logement du type branchements, abonnements EDF et tout...* »⁵⁰⁷. S'occuper de toutes les formalités allant jusqu'à l'aide à trouver un divertissement. Les services et produits proposés par Action Logement apparaissent bien relever du paternalisme. Enfin, un administrateur nous explique comment, même après la fin du contrat de travail, le salarié se voit encore proposer des services et produits : « [...] *la cerise sur le gâteau c'est que en fin de carrière, le salarié ou sa famille, mais le salarié propriétaire de sa maison familiale, qu'il a fini de rembourser, et bah ils ont deux enfants et ils réalisent que bon bah couper la poire en deux c'est pas marrant, c'est du gaspillage et il a un petit pécule il pourrait... il a envie d'investir, un deuxième logement, un placement. Donc Amallia va leur proposer un placement.* »⁵⁰⁸. Cet extrait où est clairement évoqué la prise en charge jusqu'à la retraite des salariés⁵⁰⁹ semble aussi affirmer une certaine vision de la situation familiale de l'ouvrier ainsi qu'une vision positive d'un ouvrier qui est devenu propriétaire et qui a ainsi investi et économisé. On retrouve des traces assimilables au discours du patron-père paternaliste à la différence qu'aujourd'hui ce sont les

⁵⁰⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

⁵⁰⁶ Jean-Pierre FREY, Société et Urbanistique patronale, *op. cit.* p 129.

⁵⁰⁷ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGPME

⁵⁰⁸ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

⁵⁰⁹ Notons d'ailleurs qu'Action Logement au niveau national participe aussi à la retraite des salariés. Les loyers logements construits et loués aux salariés par l'organe de construction de logement d'Action Logement, la Foncière Logement, sont après amortissement des prêts reversés à deux caisses complémentaires de retraite. Ce fait appuie davantage la prise en charge jusqu'à la mort des salariés par Action Logement.

activités d'Action Logement qui dénotent de la stratégie paternaliste. Ainsi on peut, semblerait-il affirmer que l'idéologie patronale a perduré mais qu'elle s'exprime en termes de réalisations via les activités d'Action Logement. Afin d'appuyer cette idée nous utiliserons la citation révélatrice issue d'un entretien avec un administrateur d'Amallia également patron d'une entreprise, suivante : « *On va devenir, enfin euh... Amallia va devenir indispensable à la vie des salariés et c'est génial.* »⁵¹⁰. L'hésitation entre le « on » (les patrons) et Amallia, le C.I.L. peut être interprétée comme la preuve que les activités d'Amallia sont la continuité des actions patronales et la référence au fait qu'Amallia va devenir indispensable comme le signe du paternalisme.

Cette idée se rapproche de celle de Christine Trébouet qui pense que la démarche des entreprises cotisantes à Action Logement se place dans une logique de démarche citoyenne. Elle note ainsi que « *La notion d'entreprise citoyenne qui émerge progressivement va dans le sens non seulement d'intégration des populations mais aussi de contrôle social.* »⁵¹¹. L'ensemble des possibilités offertes par l'entreprise citoyenne auxquelles le salarié a le droit voire même est poussé à recourir implique une orientation des comportements par l'entreprise et donc par le Patronat. En créant le type de service que propose Action Logement les patrons « *mettent les gens sous un joug qui les fait demeurer stables et conformes à ce que l'on attend d'eux : un peuple docile et facilement manipulable.* »⁵¹². On peut donc considérer que, comme pour une politique patronale paternaliste, l'engagement d'une entreprise dans une politique dite « citoyenne » peut être interprété aujourd'hui comme un signe de contrôle social sur les salariés.

Il est important de souligner, qu'à l'image du paternalisme patronal qui pouvait apparaître stigmatisant pour la main-d'œuvre n'appartenant pas à l'entreprise, le paternalisme d'Action Logement est excluant pour une frange de la population. La réticence patronale à ouvrir les produits d'Amallia ou à créer de nouveaux produits à droits ouverts pour les non salariés, ainsi que la résistance face à l'utilisation des ressources pour le financement des politiques d'intérêt général est un signe de stigmatisation et d'exclusion. Dans son Livre Blanc le Mouvement apparaît ainsi regretter d'avoir perdu son public d'origine : « *L'ensemble des*

⁵¹⁰ Entretien avec un administrateur AMALLIA – Collège entreprises.

⁵¹¹ Christine TREBOUET, *op. cit.* p 197.

⁵¹² Christine TREBOUET, *op. cit.* p 199.

politiques auxquelles le Mouvement est invité à participer ne bénéficie plus directement aux salariés des entreprises cotisantes. »⁵¹³.

On a donc de nombreux signes qui rappellent le paternalisme patronal dans les activités d'Amallia qui serait « [...] *une arme idéologique par le Patronat [...]* »⁵¹⁴. Comme l'indique un patron administrateur d'Amallia : « [...] *j'ai toujours eu aussi la conviction qui fallait pas rester le nez dans le guidon dans son entreprise... mais qui fallait aller voir ce qui se passe ailleurs et qui fallait consacrer du temps à des mandats para-professionnels [...]* »⁵¹⁵. « la conviction » dont parle cet entrepreneur n'est elle pas ici la révélation directe d'une idéologie patronale. Il semblerait bien que l'idéologie patronale paternaliste ne s'exprime plus directement par l'action des patrons mais qu'elle ait trouvé une nouvelle manière de s'exprimer et de se transformer en réalisations via Action Logement. Cette résurgence de l'idéologie paternaliste patronale au sein d'Action Logement pourrait ainsi être une des explications au maintien de ce dispositif car celui-ci est synonyme du maintien de l'idéologie patronale face à l'idéologie étatique.

Ce chapitre nous a ainsi permis de mettre en avant les rapports entre Action Logement et l'Etat ainsi que l'articulation entre l'intérêt patronal pour le logement et les réalisations d'Action Logement. Nous avons ainsi tenté de mettre en avant que l'idéologie patronale paternaliste qui avait été à l'origine d'Action Logement s'incarne au sein de cette institution et qu'elle fait écran à la volonté patronale vis-à-vis des salariés. Plus clairement Action Logement serait devenue le canalisateur de l'idéologie patronale paternaliste. Cette idée est notamment appuyée par le fait que de nombreux éléments d'Action Logement relèvent des mêmes logiques que l'idéologie paternaliste, et que de plus la lien entre les réalisations d'Action Logement et les volontés patronales est presque direct. Cette constatation va donc dans le sens que notre hypothèse car elle entérine l'idée que le Patronat a gardé le pouvoir sur le dispositif du 1% logement, notamment grâce à lutte idéologique qu'il mène avec l'Etat sous couvert d'Action Logement.

⁵¹³ Du 1% à Action Logement, le Livre Blanc du 1%, mars 2010. p.21.

⁵¹⁴ Christine TREBOUET, *op. cit.*, p79

⁵¹⁵ Entretien avec un administrateur AMALLIA- CGPME.

Nous avons donc dans cette seconde partie vu comment l'organisation Action Logement s'était formée et avait muté par ses interactions avec l'Etat. Nous avons abordé le fait que le Patronat avait réussi à avoir la mainmise au sein de l'organisation en annihilant la parole revendicatrice des syndicats. De plus, l'existence d'une technostructure soumise au Patronat voire confondue avec lui nous a confirmé que l'institution Action Logement était son outil. En analysant le discours des acteurs nous avons ainsi vu que l'intérêt patronal subsistait particulièrement dans le domaine du logement et qu'il se traduisait par Action Logement. De plus nous avons tenté de déceler la persistance d'une idéologie paternaliste patronale au sein d'Action Logement et du discours des patrons qui y siègent ce qui nous a amené à penser que l'idéologie paternaliste patronale était toujours d'actualité et que le Patronat ne l'exprimait directement mais via l'institution d'Action Logement.

Conclusion.

Nous parvenons ainsi à l'aboutissement de notre cheminement réflexif. Avant de faire un retour sur les conclusions de notre étude, nous souhaitons rappeler que l'interprétation des discours et l'analyse des organisations relèvent des sciences humaines et que celles-ci laissent une place importante à la subjectivité de l'individu. Bien qu'au cours de ce travail nous ayons essayé de garder un œil scientifique et rigoureux, il est clair que les réflexions que nous avons menées, les résultats que nous avons obtenus ainsi que les conclusions que nous allons en tirer sont déterminées même inconsciemment par notre point de vue individuel. Nous soumettons ainsi chacun de ces éléments au jugement de nos lecteurs. Il convient de rappeler qu'en termes d'analyse de discours et de « chasse à l'imaginaire » une étude bien qu'elle soit menée de manière scientifique ne sera jamais une science exacte. Ainsi nos conclusions sont susceptibles d'interprétations divergentes malgré la rigueur avec laquelle nous avons menée notre étude.

Nous nous sommes donc interrogés sur les raisons de la persistance du dispositif du 1% Logement face aux interventions étatiques latentes depuis 40 ans qui se sont amplifiées récemment avec la loi MOLLE en 2009 et qui ont atteint leur paroxysme avec le désir estival de nationalisation du Ministère du Budget. Nous partions de l'idée que la persistance du dispositif du 1% Logement devenu Action Logement était due à la persistance du pouvoir patronal sur l'institution qui traduisait la lutte du Patronat pour garder la mainmise sur le logement des salariés.

L'étude que nous avons menée a ainsi mis en perspective la période historique révélant une lutte idéologique entre le Patronat et l'Etat autour de la question du logement. Puis elle s'est attachée à mettre en avant les points qui laissent à penser que le 1% logement a été le symbole de la relation entre Etat et Patronat en termes de logement. Dans un contexte où l'Etat est intervenu tardivement, le Patronat a pris en charge en premier le problème du logement par une idéologie paternaliste qui a guidé ses réalisations. Puis l'Etat interventionniste a repris du terrain, intervenant massivement dès les années 1950 dans le domaine. Sous les Trente

Glorieuses le compromis Etat/Patronat en matière de logement a permis des réalisations conjointes, révélant ainsi que les idéologies patronale et étatique partageaient des intérêts communs. Cependant dès les années 1970, la prédominance étatique va progressivement récupérer l'outil patronal diminuant ainsi la puissance d'intervention du Patronat dans le domaine du logement. Cette avancée idéologique sur le Patronat incarnée dans le 1% Logement va se poursuivre jusque dans les années 1990. Face à cet Etat prédominant le dispositif du 1%Logement s'est lui-même renforcé, devenant un réel acteur capable de lutter contre l'adversaire public. La transformation des logiques du dispositif l'a fait émerger comme un acteur indépendant sur la scène de la politique du logement. Le dispositif est donc lui-même devenu un acteur placé entre l'Etat et le Patronat.

Nos résultats sont donc les suivants : d'une part le dispositif du 1%logement s'est institutionnalisé et est devenu lui-même un réel acteur dans le domaine du logement. Comme tout acteur, Action Logement est capable de réagir et d'interagir avec les autres et donc avec son principal interlocuteur : l'Etat. Action Logement a ainsi développé sa propre idéologie et sa propre identité et se place désormais clairement dans une optique de conserver sa capacité d'intervention, optique se traduisant par la lutte que mène Action Logement face à l'Etat pour conserver le pouvoir sur ses ressources, voire regagner du terrain sur les prises de l'Etat.

Cette étude a cependant montré que si Action logement est désormais un acteur à part entière, il reste étroitement lié au Patronat. Par son système de gestion paritaire où le Patronat a clairement éliminé toutes les oppositions qui pourraient contredire ses orientations, mais aussi par le passage à une logique d'entreprise qui place les dirigeants de l'acteur Action Logement dans une logique de type patronale. Ainsi, l'acteur Action Logement bien qu'il soit indépendant et autonome reste ancré dans des logiques patronales, qui relèvent notamment de l'identité patronale dont il est issu.

De plus, nous avons, à la fin de notre étude, montré que les patrons ont conservé une logique paternaliste qui semblait pourtant avoir disparue avec la création du système du 1% logement. Or cette logique paternaliste s'incarne non plus directement au sein des réalisations du Patronat mais bien via les réalisations d'Action Logement. Ainsi il est possible de penser qu'Action Logement est l'incarnation d'un paternalisme patronal moderne en ce que cet acteur, né de la volonté patronale et s'étant institutionnalisé, représente aujourd'hui le moyen

d'action du Patronat sur le logement des salariés voire même sur d'autres aspects. Action Logement apparaît donc comme le canalisateur de l'idéologie patronale paternaliste tant dans ses réalisations vis-à-vis des salariés que dans ses interactions avec les autres acteurs.

Nos conclusions sont donc les suivantes : le système du 1% Logement, aujourd'hui Action Logement continue de perdurer car il est l'incarnation de l'idéologie patronale paternaliste et donc de la volonté du Patronat de conserver le pouvoir sur l'un des aspects primordiaux de la vie des salariés : le logement. Le système du 1% Logement persiste donc en dehors de l'Etat car il est l'objet d'une lutte idéologique héritée en partie de la pensée libérale du Patronat contre l'intervention de la puissance publique pour conserver un pouvoir sur la vie des salariés. C'est pour cette raison que les tentatives de nationalisation évoquées en différentes périodes, par différents acteurs de l'Etat sont toujours restées vaines y compris lors de l'ultime tentative durant la période estivale qui s'achève.

Dès lors, notre hypothèse de départ selon laquelle la persistance du système était due à une persistance du pouvoir patronal sur l'institution semble validée par notre recherche. Nous étendrons cependant notre conclusion sur un autre point. Le système du 1% Logement en lui-même perdure parce que l'idéologie de l'organisation elle-même le souhaite. Il a été évoqué durant l'étude l'importance qu'a pris la technostructure qui dirige l'organisation or celle-ci lutte pour la conservation du système qui va dans le sens de ses propres intérêts. Cependant, la conservation du système hors de l'Etat, c'est-à-dire hors du pouvoir de la puissance publique est la preuve que l'idéologie patronale persiste. C'est cette idéologie patronale qui maintient le dispositif hors de l'Etat, et c'est celle-ci aussi en coopération avec l'idéologie de la structure elle-même permet la conservation du dispositif.

De plus, il serait envisageable, en restant dans le domaine du logement, de mener une étude de ce type en se penchant, non plus sur l'idéologie patronale mais en allant voir du côté de l'Etat. En effet, nous nous sommes dans cette étude limités à analyser en détail l'idéologie patronale et ses réalisations. Il apparaîtrait intéressant désormais d'explorer l'autre versant idéologique qui, par la pluralité des acteurs formant l'Etat doit être beaucoup plus complexe mais tout aussi passionnant. De la même manière, nous pourrions aussi à partir de cette étude tenter plus en détail d'étudier les réalisations du 1% logement d'un point de vue plus urbanistique et

architectural comme l'avait fait Jean-Pierre FREY dans son étude sur les réalisations paternalistes de Schneider. Dans le cadre d'une telle étude nous pourrions ainsi développer autour du statut de l'habitant et du changement d'orientation patronale entre locatif et accession à la propriété. Toutes ses pistes sont des réflexions qui attenantes à notre propos n'ont pu être explorées, mais qui méritent aussi attention. Nous ne nous fermons pas à l'idée de les explorer un jour compte tenu de la centralité de ce type de sujet dans l'orientation des politiques du logement actuelles et à venir.

Bibliographie.

Ouvrages.

AGULHON, Maurice. *L'imagerie et la symbolique républicaine, 1789 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1989. 956 p.

AÏM, Roger. *L'essentiel de la théorie des organisations -5^{ème} édition*. Paris, l'Extenso, 2011, 142p.

AMZALLAG, Michel et Claude, TAFFIN. *Le logement social*, Paris, Lextensoéditions, 2010, 117p.

ANGELI, Claude et Nicolas, BRIMO. *Les dossiers confidentiels du Patronat*, Paris, Editions François Maspero, 1978, 97p.

ASCHER, François. *Le logement en question*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1995, 325p.

BACZO, Bronislaw. *Les Imaginaires sociaux : mémoires et espoirs collectif*, Paris, Payot, 1984, 242p.

BERNARD Guillaume et Jean-Pierre DESCHRODT, *Les forces syndicales françaises*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p 476.

BURGUIERE, André, et Jacques REVEL (*dir.*), *Histoire de la France. L'espace français*, Paris, Seuil, 1989, 867 p.

CAPUL, Jean-Yves. *Dictionnaire d'Economie et de Sciences Sociales*. Paris : Hatier, 2003,

CHAUVIN, Danièle *et al.* *Questions de Mythocritique : Dictionnaire*, Paris, Imago, 2005, 478p.

CHEVALIER, Louis. *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, Librairie académique Perrin, 1958 – réédition 2002, 565 p.

CHARPIER, Frédéric. *L'Histoire Secrète du Patronat*, Paris, Editions La Découverte, 2009, 687p.

CORNUEL, Didier et Bruno DURIEZ, *Le Mirage Urbain : Histoire du logement à Roubaix*, Paris, Edition Anthropos, 1983, 219p.

COSTON, Henri, *Les 200 familles au pouvoir*, Paris, La librairie française, 1960, 191p.

CUOQ, Marianne (2010). *LOGER LES OUVRIERS. Le paternalisme patronal créateur de logement en France*. Bachelor de sciences politiques, Grenoble, Sciences-Po Grenoble, 2010, 144p.

DE COSTER, Michel et François, PICHAULT. *Traité de sociologie du travail-2^{ème} édition*, Bruxelles, De Boeck & Lacier, 1998, 579p.

DELPY Jacques., *Le Paternalisme et ses limites*, Paris, thèse de Droit, 1910-1911, 218p.

- DEMIER, Francis. *La France du XIXe siècle 1814-1914*, Paris, Le Seuil, 2000, 602p (Point Histoire).
- DURAND, Gilbert « Pas à pas mythocritique », in Danièle CHAUVIN, André SIGANOS et Philippe WALTER (dir.), *Questions de mythocritique : Dictionnaire*, Paris, Imago, 2005. 478p.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Les débuts du catholicisme social en France (1822-1870)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1951, 787p.
- EDOU, Emmanuel. *Le logement en France : économie, politique et société*, Paris, Economica, 1996, 111p.
- EFFOSSE, Sabine. *L'invention du logement aidé en France, l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, 2003, 736p.
- FLAMAND, Jean-Pierre. *Loger le peuple – essai sur l'histoire du logement social*, Paris, La Découverte, 1989, 369p.
- FREY, J.-P. *Le rôle social du Patronat. Du paternalisme à l'urbanisme*, Paris, L'Harmattan, 1995, 383p.
- FREY, Jean-Pierre. *Société et urbanistique patronale*, Thèse d'Etat en Lettres et Sciences Humaines, Paris, Université X – Nanterre, 1987, p 275.
- FROUARD, Hélène. *Du Coron aux HLM : Patronat et logement social, 1894-1953*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 167p.
- GODECHOT, Jacques. *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier Flammarion, 1970, 533p.
- GOZE, Maurice et Alexandre, FERNANDEZ. *L'Entreprise et l'Habitat : 50 ans d'histoire du C.I.L. Guyenne et Gascogne dans la cité*, Bordeaux, Editions Confluences, 2001, 144p.
- GODIN, J.-B. *Solutions Sociales*, 1^{ère} éd. Paris, A. Le Chevalier, 1871, 572p.
- GUERRAND, Roger.-Henri. *Propriétaires et Locataires. Les origines du logement social en France 1850-1914*, Paris, Editions Quintette, 1987, 345p.
- GUERRAND, Roger-Henri. *Les origines du logement social en France*, Paris, Editions Ouvrières, 1966, 259p.
- GU.E.S.L. IN, André. *Les hommes du pneu. Les ouvriers Michelin à Clermont Ferrand, de 1889 à 1940*. Paris, Les Editions de l'Atelier, 1993, 269p.
- GUILLAUME, Sylvie. *Petit et moyen Patronat de la nation française de Pinay à Raffarin 1944-2004*, Bordeaux, Presses Universitaires Bordeaux, 2005, 218p.
- HENRARD, José, *Le financement public du logement : Politiques de l'Etat et stratégies des entreprises relatives au logement*, Paris, Centre Etudes Techniques Economiques et Modernes, 1975, 95p.

- JODELET, Denise (dir.). *Les représentations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, 424p.
- LAMBERT, Jean. *Le patron : de l'avènement à la contestation*, Paris, Bloud et Gay, 1970, 246p.
- LEFEBVRE, Bruno, MOUILLARD, Michel, OCCHIPINTI Sylvie. *Politique du logement, 50 ans pour un échec*. Paris, L'Harmattan, 1992, 337p.
- LEVEAU – FERNANDEZ, Madeleine et Sophie ROUSSEAU. *Les employeurs et l'Habitat, une tradition d'avenir*, Paris, Editions GIC/Infco Europe, 1995, 103p.
- MAGNIADAS, Jean. *Le Patronat*, Paris, Messidor, 2001, 248p.
- MAULIN, Eric. *La théorie de l'Etat de Carré de Malberg*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p 368. (Léviathan).
- MERRIEN, François- Xavier, *L'Etat-Providence- 3^{ème} édition*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007. 128p.
- MINTZBERG, Henry. *Le management, voyage au centre des organisations*. Paris, Editions Organisations, 2004, 703p.
- NOIRIEL, Gérard. *Les ouvriers dans la société française, XIXe-XX siècle-2^{ème} édition*, Paris, Editions Du seuil, 2002, 321p.
- NORA, Pierre. *Les lieux de Mémoire*, Paris, Gallimard, 1997, 1652 p.
- OLSON, Mancur, *Logiques de l'action collective*, Paris : PUF, 1978, 200p.
- OZANAM, Mathieu. *Les évolutions de la participation des employeurs à l'effort de construction* (dir. Bernard Hofmann et Danielle Démoustier), Grenoble, IEP, 1997, 117p.
- PIERRARD, Pierre. *L'Eglise et les ouvriers en France : 1840-1940*, Paris, Hachette, 1984, 599p.
- RONCAYOLO Marcel, « L'aménagement du territoire (XVIIIe-XXe siècle) » in BURGUIERE, André, et REVEL, Jacques (dir.), *Histoire de la France. L'espace français*, Paris, Seuil, 1989, 867p.
- ROUBAUD, Jean-François. *Qu'est ce que la CGPME ?*, Paris, L'Archipel, 2006, 125p.
- SEGAUD, Marion, BONVALET Catherine, BRUN Jacques (dir.). *Logement et habitat : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 411p
- STEBE, Jean Marc. *Le logement Social en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, p 99. (Que sais-je ?).
- TOURAINÉ, Alain. *La conscience ouvrière*. Paris, Editions Du Seuil, 1966, 397p.
- TREBOUET C, Habitat et Capitalisme. *Les Comités Interprofessionnels du logement dans les rapports Etat/Patronat*. Paris, L'Harmattan, 2001, 210p. (Questions Contemporaines).

Dr L.R. VILLERME, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, Paris, Etudes et documentations internationales, 1989.

ZITTOUN, Philippe. *La Politique du Logement : transformation d'une politique publique controversée (1981 – 1995)*, Paris ; L'Harmattan, novembre 2003, 288p. (Logiques Politiques).

Articles.

BUANEC, Yann. « 1% Logement. « La bataille de la collecte est lancée », *Le Journal des entreprises*, octobre 2011, pp.3.

BEN, YAHMED, Sarra. « Quelques Jalons dans l’histoire du logement social. », *Regards croisés sur l’économie*, 2011 n°9, 2011, pp244-246.

CHAZOILLERE, Guillaume. « Si le gouvernement continue de nous assécher, ce sera la fin du 1% Logement » Entretien avec Jean-Luc Berho. *Capital*, Capital.fr, 1^{er} novembre 2010.

[Url : <http://www.capital.fr/immobilier/interviews/si-le-gouvernement-continue-de-nous-assecher-ce-sera-la-fin-du-1-logement-542588>]

CHESSA, Milena. « Christine Boutin veut « amener la clarté » dans la gouvernance du 1% logement », *Le Moniteur.fr*, Etat et collectivités, 12 mars 2008.

D’ALMEIDA, Fabrice et René, MOURIAUX, « Syndicats entre Etat et entreprises », *Mots*, n°36, septembre 1993, pp. 6-17.

DEFAWE, Philippe. « Le Patronat veut faire entendre sa voix sur le logement », *Le Moniteur.fr*, Entreprises de Btp, 20 septembre 2007.

DEFAWE, Philippe. « Les patrons soutiennent la rénovation urbaine », *Le Moniteur.fr*, Etat et collectivités, 15 novembre 2005.

DEFAWE, Philippe. « Le 1% en ligne de mire du M.E.D.E.F. », *Le Moniteur.fr*, Immobilier, 15 avril 2008.

DEFAWE, Philippe. « Un nouveau président pour le 1% Logement », *Le Moniteur.fr*, Entreprises de BTP, 18 mars 2005.

DEFAWE, Philippe. « Le M.E.D.E.F. veut reprendre en main le 1% Logement », *Le Moniteur.fr*, Immobilier, 17 septembre 2008.

DEFAWE, Philippe. « L’Etat réclame 800 millions de plus au 1% », *Le Moniteur.fr*, Immobilier, 23 juillet 2008.

DEGIOANNI, Jacques - Franck. « Coup de pouce du 1% logement aux démolitions-reconstructions de HLM », *Le Moniteur.fr*, Entreprises de Btp, 1^{er} octobre 2001.

DEVIGE – STEWART Thierry. « 420 millions d’euros pour la ville et la rénovation urbaine en 2005. », *Le Moniteur.fr*, Entreprise du Btp, 22 septembre 2004.

DOMERGUE, Manuel. « Le paritarisme du 1% logement n’a pas fait le poids face à la logique gestionnaire » Entretien avec Jules-Mathieu Meunier, *Alternatives Economiques*, article web, 8 mai 2010. [Url : http://www.alternatives-economiques.fr/-le-paritarisme-du-1---logement-n-a-fr-art-633_49400.html]

DOMERGUE, Manuel. « Sans les syndicats, le 1% sera plié en huit » Entretien avec Jean-Luc Berho, *Alternatives Economiques*, article web, 11 juin 2010.

DOMERGUE, Manuel. « Logement : le 1% sur la sellette », *Alternative Economiques*, n°296, décembre 2009. pp 76- 81.

DOMERGUE, Manuel. « Le logement social : L'impossible équation », *Alternatives Economiques*, dossier Web n°17, octobre 2008.

[url : http://www.alternatives-economiques.fr/logement-social--l-impossibleequation_fr_art_903_47569.html]

DOMERGUE, Michel. « L'agonie du 1% logement. », *Alternatives Economiques*, n°291, mai 2005, pp 82-83.

DOSTALER, Gilles. « John Kenneth Galbraith, pourfendeur des économistes et de l'économie », *Alternatives économiques*, n°235, avril 2005, pp. 76-76.

DRIANT, Jean-Claude. « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, n°9, janvier 2011, pp 187-197.

DUCLERT, Vincent, « République et archives », *Revue française d'administration publique*, n°102, février 2002, pp. 269-276.

FOHLEN, Claude. , « Bourgeoisie française, liberté économique et intervention de l'Etat », *Revue économique*. Volume 7, n°3, 1956, pp. 414-428.

FROUARD, Hélène. « Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, mars 2005, pp 55-76.

GIBAUD, Bernard. Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historique sur une liaison hasardeuse. ». *Mouvement*. N°14, mars-avril 2011. pp. 38-45.

GU.E.S.L. IN, André. « Le *paternalisme* revisité en Europe occidentale (seconde moitié du XIXe, début XXe siècle) », *Genèses*, Année 1992, Volume 7, Numéro 1. pp. 201 - 211

KOLBOOM, Ingo, Patron et Patronat, Histoire sociale du concept de Patronat en France au XIXe et XXe siècle. *Mots*, 1984, N°9. pp. 89 -112.

LACHEVRE, Cyrille. « Le 1% logement maintient le cap de sa réforme », *Le Figaro.fr*, Immobilier, article web, le 12 novembre 2009.

LACHEVRE, Cyrille. « Le gouvernement doit consulter les partenaires sociaux sur le logement » Interview avec Jérôme Bédier, *Le Figaro.fr*, Immobilier, article web, 22 mai 2009.

LIPIETZ, Alain. « *Crise de l'État-Providence : idéologies, réalités et enjeux dans la France des années 1980* ». *Politique*, n° 4, 1983, p. 55-103.

MATHIEU, Béatrice. Logement une catastrophe française. Comment l'Etat a mis la main sur le 1% logement. *L'Expansion*, mai 2010, n°752, p. 68-77.

MEUNIER, Jules-Mathieu. « Quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage » : le rôle de l'expertise dans la réforme de la gouvernance du 1% logement ». *Lab'Urba*, IUP mai 2010. [url :http://gree.univ-nancy2.fr/digitalAssets/55203_MEUNIER.pdf]

MEUNIER, Jules-Mathieu,. Le financement social du renouvellement urbain. *Etudes foncières*, n°114, 2005, pp 16-20.

MORICE, Louis. « Qui veut la peau du 1% Logement ? », *Le Nouvel Observateur*, Economie, 19 juillet 2012 [Url <http://tempsreel.nouvelobs.com/economie/20120719.OBS7782/qui-veut-la-peau-du-1-logement.html>]

MOUILLARD, Michel. « Aujourd'hui on peut redouter l'extinction du 1% patronal », *Le Cri du contribuable*, Lecri.fr, 23 juillet 2012.

[url : <http://www.lecri.fr/2012/07/23/%C2%AB-aujourd%E2%80%99hui-on-peut-redouter-1%E2%80%99extinction-du-1-patronal-%C2%BB/34725>]

OFFERLE, Michel. « L'action collective patronale en France, 19e-21e siècles » Organisation, répertoires et engagements, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012/2 N° 114, p. 82-97.

PERGEAUX, Yves. « Réflexion sur la gestion paritaire ». In *Revue Economique*, volume 18, n°2 1967. pp. 317-330.

PERROUX François. Les paternalismes contre la personne humaine, *Esprit*, N°40, Mars 1936.

PIERRE, Guillaume. « Naissance de l'Etat providence », *Revue économique*. Volume 51, n°2 (2000) pp. 371-384.

PINÇON, Michel. Un Patronat paternel, *Actes de la recherche en sciences sociales*, juin 1985, Vol. 57-58, p 95-102.

PONS, Frédéric. « Le 1% Logement : les professionnels répondent à Michel Charasse », *Les Echos*, n° 15909, le 17 juin 1991.

POUTHIER, Adrien. « 1% Logement : Patronat et syndicats contre un prélèvement par l'Etat », *Le Moniteur.fr*, Immobilier, 17 septembre 2009.

POUTHIER, Adrien. « Conflit au M.E.D.E.F. sur le 1% », *Le Moniteur.fr*, Immobilier, 28 avril 2008.

POUTHIER, Adrien. « Le 1% logement gêné par les rémunérations de certains dirigeants collecteurs », *Le Moniteur.fr*, logement, 30 octobre 2009.

POUTHIER, Adrien. « Les partenaires sociaux et l'Etat en désaccord sur le 1% », *Le Moniteur.fr*, Immobilier, 23 juillet 2008.

RENARD, Séverine. « Non au démantèlement d'Action Logement (ex 1% Logement) », *Blog M.E.D.E.F. Lyon Rhône*, 20 juillet 2012.

SCHAEFER, Jean-Pierre. « Le rôle des aides publiques pour le logement », *Informations Sociales*, n°155, mai 2009, pp 104-114.

SIGAUD, Thomas. « Quel avenir pour le 1 % Logement? », *Métropolitiques*, 9 mars 2012.

VAYSSE, Françoise. « 1% Logement : Benoist Apparu donne le coup d'envoi à un vaste regroupement des SA HLM », *Le Moniteur.fr*, Logement, 2 février 2009.

WOLL, Cornelia, « La réforme du M.E.D.E.F. : chronique des difficultés de l'action collective patronale », *Revue Française de Sciences Politiques*, volume 56, Février 2006, pp. 255 – 279.

Communiqués de presse.

AMALLIA- « *EPERGOS 1% Logement devient AMALLIA Action Logement* », Dossier de presse, 15 mars 2010.

C.F.D.T. - « *La C.F.D.T. inquiète pour l'avenir du 1% logement* », le 19 juillet 2012.

C.F.T.C.- « *Les partenaires sociaux reprennent la main sur Action Logement* », le 29 mai 2012.

C.F.T.C.- « *L'Action Logement en péril* », le 7 juillet 2011.

C.F.T.C.- « *La C.F.T.C. signe l'accord interprofessionnel* », le 16 mai 2012.

CFE-CGC- « *Logement: des vessies pour des lanternes* », le 29 juillet 2011.

C.G.T.- « *Quand l'État fait les poches des salariés* », le 1^{er} août 2011.

C.G.T.- « *Accord National Interprofessionnel Logement-Emploi : la C.G.T. s'engage et appelle ses organisations et salariés à s'emparer de la question du logement.* », le 23 mai 2012.

C.G.T.- « *Ponction Action Logement – La C.G.T. invite le gouvernement à ne pas se tromper de politique.* », le 20 juillet 2012.

C.G.T.- « *La C.G.T. ne cautionnera la mort du « 1% logement » et le détournement de l'argent des salariés.* », le 12 décembre 2011.

CGPME- « *Nuages sur le 1% Logement.* », le vendredi 20 juillet 2012.

CGPME- « *Le 1% logement et les publics prioritaires* », juin 2006.

C.G.T.- « *Nouvelle donne pour le 1% logement* », le 1^{er} octobre 2009.

FO- « *L'Action Logement en péril* », le 7 juillet 2011.

FO- « *Main basse du gouvernement sur la collecte d'Action Logement* » le 12 juillet 2011.

FO- « *FO refuse de voter les décrets sur les emplois d'Action logement* » le 14 décembre 2011.

FO- « *FO signataire de l'accord qui plaide pour la pérennité d'Action Logement* », le 16 mai 2012.

FO- « *Grave menace sur l'avenir d'Action Logement : le dialogue version Bercy !* », le 18 juillet 2012.

FO- « *Action Logement : l'Etat doit négocier !* », le 27 octobre 2011.

M.E.D.E.F.- Sociétal : Le Comité Logement au M.E.D.E.F., 2010.

U.E.S.L. - « *Concertation Etat- partenaires sociaux concernant l'utilisation des ressources d'Action Logement sur la période 2012- 2014* », le 29 mai 2011

U.E.S.L. - « *Concertation Etat/partenaires sociaux : les partenaires sociaux contestent l'arbitrage du Gouvernement.* » le 28 juillet 2011.

U.E.S.L. - « *La nouvelle gouvernance se met en place dans le mouvement* », Action Logement, 6 janvier 2010.

U.E.S.L. - « *Jean-Pierre Guillon élu président de l'U.E.S.L. – Action Logement* », le 21 avril 2011.

U.E.S.L. - « *1% Logement : Jean Claude Jolain élu nouveau président de l'U.E.S.L. .* », le 24 octobre 2001.

Documents institutionnels.

ANPEEC- Rapport d'Activité 2010.

U.E.S.L. – Fiche Juridique n°28 : Loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre Exclusion, article 8, Mars 2009.

U.E.S.L. - Fiche Juridique n°30 : Emplois des fonds de la PEEC, Décembre 2009.

U.E.S.L. - Echange entre Gaby Bonnand et Laurence Parisot à la Convention refondatrice d'Action Logement, le 30 mars 2010 à Roubaix.

U.E.S.L. - Cahier des Charges pour la réforme du 1% Logement, Lettre du 23 janvier 2009, Jérôme Bédier.

Compte rendu du colloque Logement et Economie Sociale franchir une nouvelle étape, 17 novembre 2011.

U.E.S.L. - Le logement social pour la solidarité et la croissance : analyse et proposition de l'Union Sociale pour l'Habitat, juin 2012.

U.E.S.L. - Du 1% à Action Logement, le Livre Blanc du 1%, mars 2010.

Editorial Louis-Gaston Pelloux, La lettre du 1%, U.E.S.L., n°16, 16 juin 2000.

Documents officiels.

Accord National Interprofessionnel du 29 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement afin de favoriser l'accès à l'emploi.

Accord National interprofessionnel du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi.

Protocole National Interprofessionnel du 17 septembre 2008.

Convention pour l'emploi de la participation des employeurs en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières, U.E.S.L. / ETAT, le 14 mai 1997.

Lettre du Premier Ministre, Jean-Marc Ayrault au Conseil de Surveillance de l'U.E.S.L. , le 26 juillet 2012.

Lettre de MM Gilquin (FO) et Gueydon (M.E.D.E.F.) au député Alain MORNE-BREYSSAND au sujet du « Projet de ponction du 1% logement », le 27 juillet 2012.

« Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction », Annexe au projet de loi de finances pour 2012.

« La réforme de l'organisation et de la gestion du 1 % "Logement" », Cour des comptes, Rapport public annuel 2010. 9 février 2010.

« Les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction », Cour des comptes, Rapport public annuel 2009. 4 février 2009.

« La participation des employeurs à l'effort de construction », Cour des comptes, Rapport public annuel 2006, 22 février 2006.

Troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, 11 juin 2008.

Le Pacte du Logement, signé le 1^{er} mars 2012 aux rencontres nationales du logement et de l'habitat, Palais du Luxembourg.

« Le 1% Logement » Rapport du Conseil Economique et Social adopté le 25 mars 1998, 60p.

Conseil Economique, *Le problème du logement*, Etudes et Travaux n°28, PUF, Paris, 1953, p.85

Autres documents.

CREDOC, *le problèmes de logement affectent les salariés de 40% des entreprises*, collection des Rapports, n°280, avril 2012.

CREDOC, *Le coût du logement pèse sur la mobilité professionnelle, Consommation et modes de vie*, n°240, juillet 2011.

CREDOC, *Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi*, collection des rapports, n°279, mars 2011.

Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé du Logement « Décision du Gouvernement à l'issue des discussions avec les partenaires sociaux d'Action Logement sur le cadrage financier 2012-2014 », le 28 juillet 2011.

Association des Maires des Grandes Villes de France « Logement : Les Maires des grandes villes défendent le budget propre d'Action Logement et demandent au gouvernement de doubler le plafond du livret A, au service du logement social », le 20 juillet 2012.

« Action Logement : aucun arbitrage à ce stade selon le gouvernement. LA C.F.D.T., FO et CFE_CGC font part de leur inquiétude », *aef.info*, dépêche n°8516, le 18 juillet 2012.

« Action Logement : sans assurance sur leur devenir, les gestionnaires proposent au gouvernement une solution de compromis », *aef.info*, dépêche n°8502, le 18 juillet 2012.

« Action Logement : les partenaires sociaux inquiets d'une possible débudgétisation du 1% logement appellent au respect de la gestion paritaire », *aef.info*, dépêche n°8491, lundi 16 juillet 2012.

L'Observatoire des subventions, « 1% Logement : une association patronale liquidée sur fond de suspicion. 28 janvier 2009. [<http://www.observatoiredessubventions.com/2009/1-logement-uneassociation-patronale-liquidee-sur-fond-de-suspicion/>]

Sites internet.

Site de l'U.E.S.L. – Action Logement [<http://www.actionlogement.fr>]

Site de l'A.N.P.E.E.C. [<http://www.anpeec.fr/>]

Site d'Amallia – Action Logement [<http://www.amallia.fr/>]

Table des annexes.

Annexe n°1 : Schéma d'Action Logement.....	155
Annexe n°2 : Organigramme d'AMALLIA.....	156
Annexe n°3 : Fiche descriptive AMALLIA.....	157
Annexe n°4 : Liste des personnes interrogées.....	Erreur ! Signet non défini.
Annexe n°5 : Exemple d'entretien n°1.....	Erreur ! Signet non défini.
Annexe n°6 : Exemple d'entretien n°2.....	Erreur ! Signet non défini.

Résumé

Ce mémoire interroge la persistance du dispositif dit du « 1% Logement », « 1% patronal » ou bien encore Action Logement dans une approche globale de rapports des pouvoirs publics et du Patronat autour de la question du logement. Il revient dans un premier temps sur la relation historique de ces deux entités autour de cette question, puis sur la création du dispositif du 1% patronal avant d'interroger les rapports de manière plus actuelle. Par l'analyse du discours des acteurs aux niveaux local et national ainsi que par l'analyse de la structure du dispositif, ce mémoire tente de faire la lumière sur le maintien de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction en explorant différentes pistes de réflexion telles que l'organisation, la gestion paritaire, l'émergence de l'acteur ou encore le paternalisme patronal.

Se posant dans une réflexion plus générale sur le financement du logement en France, ce travail à vocation à interroger le rapport actuel entre Patronat et logement avec un angle d'approche issu d'une formation en sciences politiques et relié à la politique publique étatique en matière de logement.